

President George W. Bushs sikkerhetsråd

*En analyse av beslutningsatferden i Det nasjonale
sikkerhetsrådet (NSC) under George W. Bushs første
presidentperiode (2001-2004)*

Erik Martiniussen



Masteroppgave i statsvitenskap.

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2007

Forord

Med sin vekt på unilateralisme og forkjøpsangrep representerte president George W. Bushs sikkerhetsstrategi fra 2002 en radikal endring av amerikansk utenrikspolitikk. Enkelte har gått så langt som å kalle strategien en ”revolusjon” (Daalder og Lindsay 2003; Halper og Clarke 2004; Melby 2004; Schlesinger 2005). Samtidig er det klart at strategien på mange punkter representerte et brudd med de utenrikspolitiske prinsippene Bush selv hadde tatt til orde for under presidentvalgkampen i 2000 (ibid). Det var nysgjerrigheten knyttet til dette forholdet som gjorde at jeg høsten 2005 bestemte meg for å skrive en masteroppgave med fokus på Bush-administrasjonens utenrikspolitikk.

Teoretisk tilnærming

Det er ikke tilfeldig at jeg har valgt en organisasjonsteoretisk tilnærming. Offentlig politikk og administrasjon har utgjort en sentral del av mine studier i statsvitenskap, og mulighetene for å kombinere bruken av slike teoretiske tilnærminger til fagfeltet internasjonal politikk framsto som spennende.

Det viste seg imidlertid mer utfordrende enn jeg hadde ventet å finne faglitteratur som hadde en organisasjonsteoretisk tilnærming til emnet. Det aller meste av litteraturen hadde en neoliberal, eller neorealistisk tilnærming til forskningsfeltet. Konstruktivistiske tilnærminger finnes (Wendt 1992; 1999; Katzenstein 1996; Finnemore og Sicking 1998; Mattern 2005) men disse er mer opptatt av nasjonal og internasjonal normdannelse enn av organisasjoner.

Det var derfor med en viss lettelse jeg kom over Amy B. Zegarts (1999) nyinstitusjonelle studie av sikkerhetspolitiske organisasjoner i USA. Hun tar for seg etableringen og utviklingen av Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC), Den amerikanske forsvarsstaben (JCS) og etterretningsorganisasjonen CIA, og hennes arbeid har vært svært nyttig for min studie av president George W. Bushs sikkerhetsråd.

Språkbruk

Jeg har valgt å skrive oppgaven på norsk. Dette har medført visse utfordringer i forhold til å oversette direkte sitater samt titler på amerikanske institusjoner. Jeg har valgt å løse dette på to forskjellige måter.

Når det gjelder titler og navn på amerikanske institusjoner, har jeg så langt det er mulig forsøkt å oversette disse til norsk. USA opererer som kjent med et annet konstitusjonelt system enn Norge. Enkelte titler kan derfor være vanskelige å oversette. Presidentens nærmeste rådgivere kalles hans ”administrasjon” og lederen for hvert departement kalles på amerikansk ”sekretær.” Dette er imidlertid ikke gode titler på norsk. Samtidig er det direkte feil å kalle presidentens administrasjonen for hans regjering eller medlemmene for regjeringsmedlemmer. I mangel på andre ord har jeg derfor valgt å bruke den vanlige oversettelsen ”minister”. ”Secretary of Defence” er derfor oversatt til forsvarsminister, mens ”Secretary of State”, er oversatt til utenriksminister. Ettersom ordet minister er henter fra det britiske systemet, der det heller ikke er presidentstyre, blir heller ikke dette en helt korrekt oversettelse, men det er det nærmeste vi kommer.

Verre er det med titler som ikke finnes på norsk. En av disse viser til leder for de samlede militære styrkene; ”Chairman of the Joint Chiefs of Staff”. Selv om det er vesentlige forskjeller mellom hvordan det amerikanske og norske forsvaret er organisert, har jeg for enkelthets skyld valgt å oversette denne tittelen til ”forsvarssjefen.” ”Joint Chiefs of Staff” er oversatt til ”forsvarsstaben”. ”The National Security Council” er oversatt til Det nasjonale sikkerhetsrådet, sikkerhetsrådet, eller bare rådet.

Når det gjelder direkte sitat fra originalkilder, har jeg valgt å beholde originalspråket. Dette for at det ikke skal kunne oppstå tvil om min oversettelse av teksten.

Visepresident Richard B. Cheney er i denne oppgaven omtalt slik han vanligvis omtales i USA, med navnet Dick Cheney.

Disse skal ha takk

Først og fremst vil jeg takke min veileder Nils Butenschøn (vår 2005-høst 2005), som har vært til stor hjelp gjennom hele prosessen. Han er en dyktig veileder. Hans kommentarer og akademiske innspill har både inspirert meg og hjulpet meg å strukturere oppgaven.

Videre vil jeg takke mine tidligere kolleger ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), hvor jeg hadde plass som studiestipendiat gjennom en periode på 11 måneder. Spesielt vil jeg takke mine kolleger ved avdeling for internasjonal politikk for vink og råd underveis i forskningsarbeidet og for uvurderlige faglige innspill både til innhold og struktur. En spesiell takk til doktorgradsstipendiat Andreas Selliaas for inspirerende samarbeid i arbeidet med Konsortiet for forskning på internasjonal terrorisme, for hans innspill til litteratur, og for faglige råd. Svien Melby og Anders Romarheim skal også ha takk for gode råd underveis i prosessen.

Cato Fossum skal ha stor takk for grundig og effektiv korrekturlesning.

I tillegg vil jeg takke mine medstudenter ved NUPI; Gunhild S. Molle, Simen Ramberg, Hege Kristin Ulvin, Linn Fossum Havnelid og Lisbeth Aalberg.

Helt til slutt takk til familien min som alltid er der for meg, og Elin Ullebø for at hun tror på meg.

Oslo 27.4.2007

Erik Martiniussen

Antall ord: 25.963

Innhold

Forord	3
Innhold	6
Figurer:	9
Forkortelser brukt i oppgaven, med norsk oversettelse	10
1. Kapittel	11
<i>Introduksjon</i>	<i>11</i>
<i>1.1 To hovedspørsmål</i>	<i>12</i>
<i>1.2 Avgrensing</i>	<i>13</i>
<i>1.3 Bakgrunn</i>	<i>14</i>
<i>1.4 Teoretisk utgangspunkt</i>	<i>15</i>
<i>1.5 Metodisk framgangsmåte og kildebruk</i>	<i>19</i>
<i>1.5.1 Metode</i>	<i>19</i>
<i>1.5.2 Kilder</i>	<i>20</i>
<i>1.5.3 Validitet og reliabilitet</i>	<i>21</i>
<i>1.5.4 Metodiske utfordringer</i>	<i>22</i>
<i>1.6 Organisering av oppgaven</i>	<i>23</i>
2. Kapittel	25
<i>Teoretisk bakgrunn</i>	<i>25</i>
<i>2.1 Introduksjon</i>	<i>25</i>
<i>2.2 Instrumentelle tilnærminer</i>	<i>26</i>
<i>2.3 Institusjonelle tilnærminger</i>	<i>27</i>
<i>2.4 Institusjonelle studier av Det nasjonale sikkerhetsrådet</i>	<i>28</i>
<i>2.5 Et garbage can-perspektiv på Det nasjonale sikkerhetsrådets beslutningsatferd</i>	<i>31</i>
<i>2.5.1 Operasjonalisering av garbage can</i>	<i>35</i>
<i>2.5.2 Kritikk av garbage can</i>	<i>37</i>

3. Kapittel.....	39
<i>Det republikanske parti som kontekst</i>	39
3.1 Introduksjon	39
3.2 Historisk bakgrunn	40
3.3 Utenrikspolitisk tenkning i Det republikanske partiet	41
3.3.1 Tilbake til mellomkrigstidens isolasjonisme? Buchanan og de paleokonservative	42
3.3.2 Mot et Pax Americana – de neokonservative	44
3.3.3 Andre utenrikspolitiske kategorier	46
3.4 Utenrikspolitiske idealskoler	48
3.5 President Bushs sikkerhetsråd	49
3.5.1 Haukene: Donald Rumsfeld, Dick Cheney og Paul Wolfowitz	50
3.5.2 Realpolitikerne: Condoleezza Rice, Colin Powell og Paul O'Neill	52
3.6 Bush-administrasjonens sikkerhetsråd satt inn i modellen	54
4. Kapittel.....	56
<i>Det nasjonale sikkerhetsrådets organisasjonsstruktur</i>	56
4.1 Introduksjon	56
4.2 Historisk bakgrunn	57
4.3 Formell beslutningsstruktur	59
4.4 Formell aksesstruktur	60
4.5 Faktisk atferdsstruktur	61
5. Kapittel.....	64
<i>Bushs sikkerhetsråd – faktisk atferdsstruktur</i>	64
5.1 Introduksjon	64
5.2 Formell beslutningsstruktur	65
5.3 Aksess og beslutningsatferd før 11. september 2001	66
5.4 Aksess og beslutningsatferd etter 11. september 2001	69
5.5 Skiftet i utenrikspolitikk satt inn i modellen	74
6. Kapittel.....	75

<i>Bush-administrasjonens sikkerhetsråd som garbage can</i>	75
<i>6.1 Introduksjon</i>	75
<i>6.2 11. september som katalysator for endring</i>	75
<i>6.3 Bush-administrasjonens sikkerhetsråd som garbage can</i>	77
6.3.1 Uklar mål/middel-forståelse	78
6.3.2 Flytende deltakelse	79
6.3.3 Ulik forståelse av teknologi	81
6.3.4 Ulik meningsinnhold	82
6.3.5 Beslutningsatferd som “flight” og “oversight”	83
Kapittel 7	85
<i>Oppsummering</i>	85
Kildeliste	89

Figurer:

Figur 1. Zegarts modell for nasjonale sikkerhetsorganisasjoner sammenliknet med en nyinstitusjonell modell for offentlige organisasjoners. 29.

Figur 2. Modell for tolkning av utenrikspolitisk tenkning i Det republikanske parti.....s. 36.

Figur 3. PNACs framstilling av det 21. århundrets sikkerhetspolitiske utfordringer.....s. 46.

Figur 4. Utenrikspolitiske idealskoler.....s. 49.

Figur 5. President Bushs sikkerhetsråd. En fortolkning av de politiske ledernes utenrikspolitiske ståsted.....s. 54.

Figur 6. Tyngdepunktet i Bushs utenrikspolitikk. En sammenlikning av politikk før og etter 11. september 2001.....s. 74

Figur 7: Sammenlikning av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk før og etter 11. september 2001, med sikkerhetsrådets ideologiske ståsted.....s. 86

Forkortelser brukt i oppgaven, med norsk oversettelse

CDP: Committe on the Present Danger.

CIA: Central Intelligence Agency.

CJCS: Chairman of the Joint Chiefs of Staff: Den amerikanske forsvarssjefen.

NSC: National Security Council: Det nasjonale sikkerhetsrådet.

PNAC: Project for the New American Century.

JCS: Joint Chiefs of Staff: Den amerikanske forsvarsstaben.

1. Kapittel

Introduksjon

Tema for denne oppgaven er beslutningsatferden i president George W. Bush sitt første sikkerhetsråd, og hvordan terroraksjonene den 11. september 2001 påvirket denne atferden.

Flere studier viser hvordan Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC) er preget av uformelle beslutningsstrukturer (Inderfurth og Johnson [red.] 2004; Sorensen 2004; Rothkopf; 2005; Strong 2005). Min hypotese er at disse uformelle beslutningsstrukturene har effekt på sikkerhetsrådets beslutningsatferd, og i siste instans på hvordan amerikansk utenrikspolitikk utformes.

Utgangspunktet for hypotesen er Amy B. Zegarts (1999) nyinstitusjonelle modell for nasjonale sikkerhetspolitiske organisasjoner. Zegart (1999: 94-95) fastslår at visse strukturelle trekk ved Det nasjonale sikkerhetsrådet underbygger en beslutningsatferd der Det hvite hus i etterkrigstiden har festet grepet om politikkutformingen på bekostning av utenriksdepartementet. Hun hevder disse strukturelle trekkene forsterkes i krisesituasjoner (ibid:104-105). Et av spørsmålene jeg stiller i denne oppgaven er om 11. september på tilsvarende vis var med på å forskyve beslutningsmyndighet fra utenriksdepartementet til sikkerhetsrådet og Det hvite hus.

Som trinn to i analysen vil jeg undersøke om den uformelle beslutningsstrukturen i sikkerhetsrådet kan forklare noen av endringene vi har sett i amerikansk utenrikspolitikk i etterkant av 11. september 2001. Jeg vil her benytte meg av *Garbage can-teorien* om kollektive beslutningsprosesser i organiserte anarkier (Cohen, March og Olsen 1972).

Garbage can-teorien sies gjerne å være nyttig i forståelsen av omorganiseringprosesser. Slike prosesser åpner for at et vell av nye problemer og

løsninger får aksess til en beslutningssituasjon (Egeberg 1984: 50). Med dette som utgangspunkt har jeg funnet det interessant å studere omorganiseringen av amerikansk utenrikspolitikk i etterkant av 11. september 2001 som en analogi til omorganiseringsprosesser i et garbage can-perspektiv.

1.1 To hovedspørsmål

Oppgaven søker å finne svar på to hovedspørsmål. For det første vil jeg undersøke om terroraksjonene i New York og Washington D.C., den 11. september 2001, i tråd med Zegarts (1999) modell for sikkerhetspolitiske organisasjoner, førte til endring i Det nasjonale sikkerhetsrådets (NSC) *beslutningsatferd*. Med det mener jeg om terroraksjonene påvirket sikkerhetsrådets aksessstruktur og beslutningsstruktur.

For det andre vil jeg undersøke i hvilken grad sikkerhetsrådets beslutningsatferd kan forklares ut fra Cohen, March og Olsens (1972) garbage can-perspektiv. Hypotesen min er at den generelle mangelen på presise regler for å kontrollere aksess gjør det sannsynlig at beslutningsatferden i sikkerhetsrådet ble en garbage can-prosess: høyst kontekstuelle kombinasjoner av mennesker, valg muligheter, problemer og løsninger.

De to problemstillingene er interessante av to grunner. For det første har det stor betydning hvordan USA som verdens eneste gjenværende supermakt disponerer sine militære og sivile ressurser. Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC) har helt siden det ble opprettet i 1947 vært amerikanske presidenters viktigste forum for rådslagning i utenrikspolitiske spørsmål. Å forstå hvilke normer, regler, problemdefineringer og prosesser som former sikkerhetsrådets beslutningsatferd, kan dermed gi verdifull innsikt i hvordan presidenten utformer sin politikk.

For det andre er studien teoretisk interessant. Zegart (1999) har tidligere vist at viktige begivenheter som Koreakrigen og invasjonen i Grisebukta på Cuba har hatt varig effekt på beslutningsstrukturene i Det nasjonale sikkerhetsrådet. Zegarts tese er at slike begivenheter underbygger strukturelle trekk ved sikkerhetsrådet, og fungerer som "push-faktor" for å forskyve beslutninger fra utenriksdepartementet til Det hvite

hus. Spørsmålet er: Kan terroraksjonene 11. september 2001 ha påvirket beslutningsstrukturene i Det nasjonale sikkerhetsrådet på tilsvarende vis?

Årsaken til at jeg stiller dette spørsmålet, er den kursendringen president Bush foretok i amerikansk utenrikspolitikk i etterkant av terroraksjonene. Med sin vekt på unilateralisme og forkjøpsangrep representerte hans sikkerhetsstrategi fra 2002 ifølge flere observatører en "revolusjon" i amerikansk utenrikspolitikk (Daalder og Lindsay 2003; Halper og Clarke 2004; Melby 2004; Schlesinger 2005). Jeg finner det derfor interessant å studere i hvilken grad sikkerhetsrådets beslutningsatferd kan gi oss nye perspektiver på denne kursendringen.

1.2 Avgrensing

Studien er tidmessig avgrenset til George W. Bushs første presidentperiode, med vekt på tidsrommet fram til hans første sikkerhetsstrategi ble offentliggjort i september 2002.

Idéstrømninger med potensial til å bli sluset inn i sikkerhetsrådets beslutningsprosesser er avgrenset til den utenrikspolitiske debatten i Det republikanske partiet i etterkant av den kalde krigen.

Studien er videre avgrenset til å gjelde den politiske ledelsen med møterett i sikkerhetsrådet: president, visepresident, utenriksminister, forsvarsminister, sikkerhetsrådsgiver og finansminister. Med bakgrunn i hans stilling som utenrikspolitisk rådgiver under Bushs presidentkampanje har jeg også valgt å inkludere viseforsvarsminister Paul Wolfowitz i studien. Flere kilder viser at Wolfowitz deltok på en rekke sentrale møter i sikkerhetsrådet i etterkant av 11. september, selv om stillingen hans ikke ga ham ordinær møterett (Halper og Clarke 2004; Mann 2004; Rothkopf 2005; Woodward 2004).

1.3 Bakgrunn

Etter den kalde krigen framstår USA som verdens eneste gjenværende supermakt. Ingen stater er i dag i posisjon til å utfordre USAs hegemoni, verken militært, økonomisk, teknologisk, kulturelt eller politisk (Ikenberry 2004a; Knutsen 1999; Nye 2002). Ifølge Ikenberry (2004a: 83) er USAs makt og innflytelse i dag uten sidestykke. Vi befinner oss i det Charles Krauthammer (1990) har definert som det “unipolare momentet”.

Ingen andre stater bruker tilnærmet like mye penger på militært forsvar som USA, og her er kapasitetsforskjellen mellom USA og Europa økende. Krigen i Kosovo i 1999 ga et entydig bilde av styrkeforholdet mellom de europeiske statene og USA. Selv om krigen formelt ble kjempet av en felles NATO-styrke, leverte USA hoveddelen av det militære utstyret. Storbritannia, en av de militært sett sterkeste statene i Europa, leverte bare 4 prosent av flyene som ble brukt i konflikten, og 4 prosent av bombene. Som et resultat av denne styrkeforskjellen hadde USA også siste ord i utformingen av militær strategi (Kagan 2003: 46-48).

Det er med dette som bakteppe vi må forstå hendelsene 11. september 2001. Til tross for USAs suverene internasjonale posisjon hadde en gruppe terrorister, med base i et land langt borte fra USAs grenser, klart å penetrere stormaktens sikkerhetssystemer, drept tusenvis av amerikanske statsborgere, og rammet noen av supermaktens sterkeste maktsymboler. Selv om aksjonene ikke burde komme som noen overraskelse, representerte de likevel et sjokk for amerikanerne (The 9/11 Commission Report: 2).

De første månedene etter 11. september 2001 opplevde verden en transatlantisk forsoning man knapt hadde sett maken til siden 2. verdenskrig. Ikke bare amerikanske statsborgere hadde mistet livet i angrepene: De omkomne var fra 80 ulike nasjoner og 67 av dem var britiske statsborgere. For første gang bestemte NATO-landene seg for å ta i bruk alliansens artikkel 5. De erklærte angrepet på USA som et angrep på dem alle, og tilbød USA sin samlede militære støtte. NATO-alliansen var i utgangspunktet stiftet for å forplikte USA til militært engasjement i

Europa dersom de vestlige demokratiene ble truet av Sovjetunionen. Få hadde, som Ash (2004: 107) kommenterer, ventet det motsatte: at de europeiske NATO-allierte skulle stille opp etter et angrep på USA.

Da terroraksjonene fant sted, hadde George W. Bush sittet som president i mindre enn ni måneder. Han gikk til valg på et vagt utenrikspolitisk program og vant presidentvalget med knappest mulig margin. Under valgkampen hadde Bush gjort det klart at han ønsket å styrke det amerikanske forsvaret, men han var samtidig kritisk til bruk av amerikanske styrker i såkalte nasjonsbyggingsprosjekter. Blant annet kritiserte Bush den sittende president Clintons intervensjonspolitikk i Kosovo (Daalder og Lindsay 2003; Halper og Clarke 2004; Melby 2004).

Bare tre måneder etter terroraksjonene hadde USA, med hjelp fra den afghanske Nordalliansen, kastet både al-Qa'ida og Taliban ut av Afghanistan. Etter ytterligere en måned proklamerte Bush i en tale til nasjonen det han kalte fase to i krigen mot terror (Bush 2002). Bush omtalte stater som Irak, Iran og Nord-Korea som del av en "ondskapens akse". Presidenten gjorde det klart at USA vurderte å iverksette tiltak mot disse landene, og at USA langt på vei var villig til å gjøre dette på egenhånd dersom ikke dets allierte ville delta (ibid). I september 2002 publiserte Bush-administrasjonen en ny sikkerhetspolitisk doktrine.

Fra å ha gått til valg på en forsiktig bruk av amerikansk militærmakt hadde Bush i løpet av tolv måneder etter 11. september 2001 snudd 180 grader i utenrikspolitikken, og gått inn for unilateralisme, forkjøpsangrep og en svært intervensjonistisk politikk (Daalder og Lindsay 2003; Halper og Clarke 2004; Melby 2004).

1.4 Teoretisk utgangspunkt

Som en nasjonal sikkerhetspolitisk organisasjon befinner presidentens sikkerhetsråd seg i skjæringspunktet mellom nasjonal og internasjonal politikk. Dette gjør det også utfordrende å velge hva slags perspektiv en skal legge til grunn for en studie av organisasjonen.

Realismen har gjennom hele etterkrigstiden vært det dominerende paradigmet i studiet av internasjonale politikk (Zegart 1999: 3). Fokus for realismen er imidlertid forhold *stater imellom*. Ifølge tilhengerne av dette perspektivet har innenrikspolitiske faktorer – som hvilke politiske ledere som sitter ved makten, eller hvilke institusjoner som styrer utenrikspolitikken – liten betydning for hvordan det internasjonale systemet fungerer (Krasner 1978; Waltz 1979; Gilpin 1981; Morgenthau 1993; Mearsheimer 2001). Robert Kagan formulerer det slik: ”Sterke makter har naturlig nok et annet syn på verden enn svake makter” (Kagan 2003: 27).

Både *neorealismen* og *neoliberalismen* er modifiserte utgaver av dette grunnleggende paradigmet. Begge perspektiver framhever det anarkiske ved det internasjonale systemet, og begge understreker at stater har visse konstante og uforanderlige interesser. De senere årene er det gjort flere forsøk på å forklare USAs atferd etter den kalde krigen med neorealistisk eller neoliberalt utgangspunkt (Mastanduno 1997; Nye 2002; Ikenberry 2002, 2004a).

Grunnleggende for neorealister og neoliberalister er tanken om at en materiell struktur bestående av faktorer som geografi, teknologi og fordeling av maktmidler, former aktørenes oppførsel. Institusjoner, normer og ideer har mindre plass i dette verdensbildet.

Disse tradisjonelle retningene innen studiet av internasjonal politikk gir strukturelle årsaksforklaringer på kreftene som styrer det internasjonale politiske system. Men staters utenrikspolitiske atferd kan også studeres strukturelt på et lavere analysenivå, der faktorer som påvirker statens politikk ikke oppfattes som eksterne, men interne for den enkelte stat. Slike analyser kan i tråd med Hollis og Smith (1990: 8-9) enten fokusere på kausale forhold mellom staten og dens institusjoner, eller mellom institusjoner og individer

Den siste av disse to tilnærmingene er i tråd med Allison (1971) og hans ”organisasjonsmessige prosessanalyse”. Allison er opptatt av beslutninger, ikke som instrumentelle og rasjonelle, men som resultat av at organisasjoner opptrer etter visse beslutningsmønstre, gjerne referert til som ”*standard operating procedures*”. Det innebærer at individuelle beslutningstakere ikke agerer uavhengig av hverandre, men

konformt med de normer og regler som gjelder for institusjonen de representerer (Allison 1971).

I denne oppgaven ønsker jeg å undersøke om endringer i beslutningsatferd i Det nasjonale sikkerhetsrådet i etterkant av 11. september 2001 førte til endringer i Bush-administrasjonens utenrikspolitikk. En institusjonell tilnærming til forskningsspørsmålet synes derfor mer fruktbar enn en instrumentell tilnærming, der institusjonen utelukkende anses som et verktøy for maksimering av måloppnåelse (Christensen m. fl. 2004: 13).

Mitt utgangspunkt, i tråd med nyinstitusjonelle tilnærminger, er at organisasjoner ikke er nøytrale. Hvem som besitter informasjon og beslutningsansvar, har betydning for politikkkutformingen. Hvorvidt politikken utformes av diplomater i utenriksdepartementet eller via kanaler i Det hvite hus, har med andre ord betydning for politikkkutformingen. Selv om det er vanskelig å få øye på den nøyaktige sammenhengen mellom organisasjonsstruktur og politikkkutforming, vet vi at en slik sammenheng eksisterer (Zegart 1999: 1-2).

Zegarts (1999) modell for nasjonale sikkerhetspolitiske organisasjoner har vært svært nyttig for min studie av endringer i Bush-administrasjonens utenrikspolitikk i etterkant av 11. september 2001. Ifølge Zegart skiller de sikkerhetspolitiske organisasjonene seg fra vanlige offentlige organisasjoner ved at deres utvikling i liten eller ingen grad drives av interessegrupper. De sikkerhetspolitiske organisasjonenes utvikling og opptreden er derfor sterkt preget av det Zegart definerer som deres ”fødselsmerker”. Hun viser til tre viktige strukturelle faktorer ved Det nasjonale sikkerhetsrådet hun mener har lagt grunnlaget for en gradvis utvikling, der viktige utenrikspolitiske beslutninger i større og større grad har blitt flyttet fra utenriksdepartementet, og til Det hvite hus (ibid: 86-87).

Zegarts modell er nyttig for å forstå hvordan sikkerhetsrådet opererer. Hennes modell understreker det regelmessige ved beslutningsstrukturene i rådet. Likevel er det verdt å merke seg at andre elementer ved beslutningsstrukturene *ikke* virker regelmessige. Selv om beslutninger ser ut til å bli flyttet inn i Det hvite hus på bekostning av utenriksdepartementet, ser det ut til å være liten regelmessighet i hvem presidenten velger å utforme sin politikk i samarbeid med. Litteraturen danner her et

mer divergent bilde enn man skulle forvente ut fra Zegarts modell. Dwight D. Eisenhower var opptatt av hierarkisk organisering og kontroll, John F. Kennedy foretrakk en mer fleksibel struktur med bruk av task-force grupper og uformell diskusjon. Richard Nixon monopoliserte nærmest beslutningene i Det hvite hus, der han utformet sin politikk i samarbeid med sin sikkerhetsrådgiver – etter hvert også utenriksminister – Henry Kissinger, mens Ronald Reagan i første omgang forsøkte å flytte beslutninger ut igjen til utenriksminister Alexander Haig. President George H. W. Bush rådførte seg i stor grad med utenriksminister James Baker, mens Bill Clinton i sin siste periode som president overhodet ikke holdt møter i sikkerhetsrådet (Kissinger 1979; Berzezinski 1983; Powell 1989; Inderfurth og Johnson [red.] 2004; Sorensen 2004; Rothkopf 2005; Strong 2005).

Denne variasjonen i samarbeidskonstellasjoner gir inntrykk av en svært uformell beslutningsstruktur mellom president, visepresident, utenriksminister, forsvarsminister og sikkerhetsrådgiver. Spesielt rollen til den nasjonale sikkerhetsrådgiveren synes uklar, noe som har åpnet for at ulike rådgivere har tolket sin rolle forskjellig. Crabb og Mulcanhy (1991) har identifisert fire ulike roller en sikkerhetsrådgiver kan bekle, fra administrator til agent, avhengig av rådgiverens involvering i politikkutforming og implementering. Inderfurth og Johnsen (2004c: 181) har identifisert en femte rolle som ”rebell” (insurgent), eksemplifisert ved John Poindexter, som i forbindelse med Iran/Contras-saken opptrådte svært egenrådig.

Det er disse uformelle strukturene som er grunnen til at jeg har valgt å ta i bruk et garbage can-perspektiv i oppgaven. Med sin vekt på uformell struktur og deltakelse har jeg forhåpninger om at garbage can-perspektivet kan gi ny innsikt i, og forståelse av hvordan sikkerhetsrådet fungerer. Perspektivet sies gjerne å være nyttig i forståelsen av omorganiseringsprosesser. Slike prosesser åpner gjerne for at et vell av nye problemer og løsninger får aksess til en beslutningssituasjon (Egeberg 1984: 50). Med dette som utgangspunkt finner jeg det interessant å se på omorganiseringen av amerikansk utenrikspolitikk i etterkant av 11. september som en analogi til omorganiseringsprosesser i et garbage can-perspektiv. Jeg vil gjøre grundigere rede for dette perspektivet i kapittel 2.

1.5 Metodisk framgangsmåte og kildebruk

1.5.1 Metode

En lang rekke forskningsmetoder kan defineres som kvalitative. Et felles kjennetegn er at ingen av dem benytter seg av numerisk tilnærming. Prosesser av typen jeg analyserer i denne oppgaven, er vanskelige å måle i tall. Jeg har derfor valgt en kvalitativ tilnærming til forskningsspørsmålet; i stedet for å konsentrere meg om et stort antall enheter slik en gjør i kvantitativ metode, er jeg i tråd med kvalitativ metode opptatt av færre enheter, eller caser. Andersen (1997: 34) framholder at casestudier egner seg til å besvare *hvordan* noe skjer, og peker på at prosesser og endringer over tid står sentralt i casestudier.

I denne oppgaven søker jeg først strukturelle årsaksforklaringer på begivenheter som fant sted over tid, i løpet av president George W. Bushs første presidentperiode. Hadde 11. september innvirkning på sikkerhetsrådets beslutningsatferd? Videre søker jeg å forklare den påfølgende reorganiseringen av amerikansk utenrikspolitikk ut fra et garbage can-perspektiv. Reorganiseringen av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk kan dermed oppfattes som caset i oppgaven.

Andersen (1997: 35) skiller mellom ulike former for casestudier: a-teoretiske, teoretisk fortolkende, hypotesegenererende, hypotesetestende, og case med henblikk på dannelsen av nye begreper. Siktemålet med denne studien er i første omgang å forklare et case ut fra et bestemt teoretisk perspektiv. Jeg betrakter derfor denne oppgaven som en teoretisk fortolkende studie.

For å kunne analysere hvilke utenrikspolitiske ideer – i form av problemer og løsninger – som hadde aksess til Bush-administrasjonens sikkerhetsråd, har jeg gjort en empirisk analyse av den utenrikspolitiske debatten i Det republikanske partiet i forkant av 11. september 2001. Debatten er videre visualisert gjennom en modell jeg har laget for tolkning av den. Det teoretiske grunnlaget for modellen er gjort nærmere rede for i kapittel 2, mens det empiriske grunnlaget er gjort rede for i kapittel 3.

Med utgangspunkt i Weiners (1976) nyansering av garbage-can, der de enkelte beslutningsdeltakere anses som bærere av problemer og løsninger, har jeg deretter plassert sentrale aktører i Bush-administrasjonen inn i modellen.

Videre har det vært sentralt å avdekke endringer som kan ha funnet sted i sikkerhetsrådets aksess- og beslutningsstruktur før og etter 11. september 2001. Jeg har her tatt utgangspunkt i sikkerhetsrådets formelle normative struktur, før jeg ved hjelp av modellen har forsøkt å måle endring i faktisk atferdsstruktur. Endringene er målt gjennom sammenlikning av administrasjonens utenrikspolitikk før og etter 11. september.

1.5.2 Kilder

I analysen av 1990-tallets utenrikspolitiske debatt i Det republikanske parti har jeg benyttet meg av både primær- og sekundærlitteratur. Det historiske bakgrunnskapittelet bygger i all hovedsak på sekundærlitteratur (Dorrien 2004; Halper og Clarke 2004; Mann 2004). Jeg har imidlertid kryssjekket sekundærlitteraturen mot enkelte primærkilder, som Kissinger (1994), og Burnham (1947).

Den utenrikspolitiske debatten i Det republikanske partiet har i etterkant av den kalde krigen vært betent (Melby 2004: 39-46). Å kartlegge alle nyanser i partidebatten er for omfattende i en oppgave som denne. Jeg har derfor avgrenset analysen til ytterpunktene i debatten representert ved de paleokonservative og de neokonservative. Slik har jeg kunnet avdekke spennet i partidebatten uten å måtte studere hvert enkelt utenrikspolitisk spørsmål det måtte herske uenighet om. Jeg har tatt utgangspunkt i at mer moderate meningsbærere vil falle naturlig inn et sted mellom de to ytterpunktene.

I studien av paleokonservativ tenkning har jeg benyttet meg av primærkilder, i form av taler, tekster og bøker skrevet av sentrale paleokonservative som Patrick Buchanan og Lew Rockwell. Buchanans bok fra 1999, "A Republic not an Empire", har her vært nyttig. Primærkildene er supplert med artikler fra paleokonservative tidsskrift som "The American Conservative" og "Chronicles Magazine", begge tilgjengelige på Internett.

Tilsvarende har jeg ved hjelp av sekundærlitteratur (Daalder og Lindsay 2003; Halper og Clarke 2004; Dorrien 2004; Melby 2004; Mann 2004) utpekt "Project for a New American Century (PNAC)" som en sentral neokonservativ tenketank. For å

kunne identifisere sentrale elementer innen neokonservativ ideologi har jeg gjort en grov tekstanalyse av viktige brev og rapporter utgitt av PNAC. Disse er supplert med nevnte sekundærlitteratur om emnet (ibid), samt andre tekster av de to PNAC-stifterne Robert Kagan og William Kristol.

I analysen av sikkerhetsrådets formelle aksess- og beslutningsstruktur har jeg benyttet meg av offisielle dokumenter, som den nasjonale sikkerhetsloven fra 1947 og president George W. Bushs direktiv for organiseringen av sikkerhetsrådet (Bush 2001b). I studien av rådets faktiske atferdsstruktur har jeg benyttet meg av sekundærlitteratur i form av ulike studier på området (Zegart 1999; Inderfurth og Johnson [red.] 2004; Strong 2005)

I studien av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk før og etter 11. september 2001 har jeg i all hovedsak gjort bruk av primærkilder, i form av presidentens mange taler. Primærkildene er supplert med sekundærlitteratur om emnet. Presidentens sikkerhetsstrategi fra 2002 har vært et sentralt dokument i analysen av Bushs utenrikspolitikk etter 11. september.

Diskusjonene i selve sikkerhetsrådet er naturlig nok hemmeligstemplede, og jeg har derfor vært tvunget til å stole på sekundærlitteratur i plasseringen av de enkelte rådsmedlemmene i den utenrikspolitiske modellen. Bob Woodrows bøker har her fungert som kilde tilfang, sammen med Mann (2004), Dorrien (2004) og Rothkopf (2005). Så langt det har latt seg gjøre, har jeg kryssjekket med annen sekundærlitteratur, eksempelvis avisintervjuer med administrasjonens medlemmer.

1.5.3 Validitet og reliabilitet

Studiens validitet refererer til kildematerialets relevans for problemstillingen som undersøkes (Hellevik 2000: 52); i hvilken grad er datamaterialet relevant for forskningsspørsmålet som stilles? Jeg anser oppgavens validitet som tilfredsstillende. Primærkilder som presidentens egne taler og offisielle dokumenter fra Bush-administrasjonen – vurdert mot det administrasjonen faktisk foretok seg – må kunne sies å gi et valid grunnlag for en studie av president Bushs utenrikspolitikk. På samme måte er kildene jeg har brukt for å studere Det nasjonale sikkerhetsrådets

formelle normative struktur, primærkilder i form av offisielle dokumenter, som den nasjonale sikkerhetslovgivningen.

Også i analysen av utenrikspolitisk debatt i Det republikanske partiet i etterkant av den kalde krigen har jeg i stor grad brukt primærkilder. Av ressursmessige årsaker har det vært umulig for meg å gjennomgå det enorme kildematerialet på området. I tråd med Jick (1979) har jeg derfor triangulert min bruk av kilder: På hvert trinn i analysen har jeg tatt i bruk flere kilder, for på den måten å sikre evaluering av kildene jeg har brukt – noe som igjen styrker studiens validitet og reliabilitet. Sentrale primærkilder er dermed kryssjekket mot en rik sekundærlitteratur om emnet.

Reliabilitet refererer til presisjonen i datamaterialet. En høy reliabilitet er en betingelse for høy validitet. Sentralt her er spørsmålet om man kan forvente å komme fram til samme resultat dersom studien gjentas på samme måte, eksempelvis av en annen forsker (Hellevik 2000: 52-53). En måte å sikre høy grad av reliabilitet og validitet på er nettopp triangulering av datamateriale. Ettersom jeg i denne studien baserer meg på et bredt spekter av både primær- og sekundærkilder, mener jeg å ha styrket reliabiliteten i funnene jeg har gjort.

1.5.4 Metodiske utfordringer

Det er med nødvendighet knyttet visse utfordringer til å studere en sittende presidentadministrasjon kontra en tidligere administrasjon. En konsekvens er at store deler av forskningsmaterialet jeg har kunnet ha nytte av, er hemmeligstemplett eller taushetsbelagt. Hvilke diskusjoner som har foregått i Det nasjonale sikkerhetsrådet, hvilke uenigheter som har oppstått, og hvem i administrasjonen presidenten låner øre til, kan med andre ord ikke fastslås med sikkerhet.

Jeg har brukt to metoder for å overvinne dette problemet. Først og fremst har jeg basert meg på tidligere studier av Det nasjonale sikkerhetsrådet og dets faktiske atferdsstruktur. På bakgrunn blant annet av Zegarts (1999) modell har jeg arbeidet ut fra en tese om at Bush-administrasjonens sikkerhetsråd vil tillempe noen av de samme uformelle beslutningsstrukturene som det har vært vanlig at sikkerhetsrådet gjør.

Videre har jeg måttet stole på sekundærlitteratur fra enkeltpersoner som har arbeidet i administrasjonen (Clarke 2004), eller observatører som har gjort egne intervjuer med administrasjonens medlemmer (Mann 2004; Rothkopf 2005; Woodward 2004).

En annen utfordring knyttet til studiet av et dagsaktuelt tema er at en kan la seg påvirke av daglig mediedekning av emnet en studerer. Min egen studie er gjort i en periode hvor Bush-administrasjonen stadig ble utsatt for økende kritikk, både fra omverdenen og opposisjonen i USA. Så seint som en måned før min oppgave var ferdigstilt, ble en av administrasjonens sentrale rådgivere, Lewis Libby, dømt for å ha avgitt falsk forklaring og ødelagt bevis i en sak der medlemmer av Bush-administrasjonen er mistenkt for å ha avslørt en CIA-agents hemmelige identitet.

Den politiske utviklingen i USA er selvfølgelig noe jeg har stor interesse for. Jeg har likevel vanskelig for å se at meninger jeg eventuelt måtte ha om Bush-administrasjonens utenrikspolitikk, kan ha påvirket framstillingen i denne studien, som er av strukturell og teoretisk karakter. Min studie av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk er et case med formål å studere formelle og uformelle endringer i Det nasjonale sikkerhetsrådets beslutningsatferd, ikke en studie av utenrikspolitikkenes virkninger.

1.6 Organisering av oppgaven

Oppgaven er organisert i sju kapitler, der første kapittel er en innledning.

I kapittel 2 gjør jeg rede for oppgavens teoretiske grunnlag. Jeg gjør greie for hvorfor jeg har valgt en institusjonell innfallsvinkel til studien, og hvorfor jeg finner det hensiktsmessig å ta i bruk et garbage can-perspektiv i analysen. Jeg vil også gjøre rede for hvordan jeg har operasjonalisert garbage can-teoriens strømmer av problemer og løsninger i form av en ny modell jeg har laget for å visualisere den utenrikspolitiske debatten i Det republikanske parti.

I kapittel 3 tar jeg i bruk den nye modellen for utenrikspolitisk tolkning. Kapittelet er en empirisk analyse av den utenrikspolitiske debatten i Det republikanske parti på 1990-tallet. Jeg tar også for meg de viktigste medlemmene av Bush-administrasjonens første sikkerhetsråd og plasserer dem i den utenrikspolitiske modellen.

Kapittel 4 er en organisasjonsteoretisk analyse av Det nasjonale sikkerhetsrådet. Jeg vil her analysere sikkerhetsrådets formelle normative struktur, beslutningsstruktur og aksessstruktur.

I kapittel 5 ser jeg nærmere på den formelle beslutningsstrukturen i president Bushs sikkerhetsråd, og sammenlikner rådets aksessstruktur før og etter terroraksjonene 11. september 2001.

I kapittel 6 vil jeg vurdere de funn jeg har gjort i oppgaven, og undersøke om de kan forklares ut fra et garbage can-perspektiv på beslutningsatferd.

Kapittel 7 er en oppsummering av oppgaven. Her konkluderer jeg i forhold til oppgavens to hovedspørsmål.

2. Kapittel

Teoretisk bakgrunn

2.1 Introduksjon

I organisasjonsteorien skilles det mellom instrumentelle og institusjonelle tilnærminger. Med instrumentelle tilnærminger ser en på organisasjoner som et redskap eller verktøy for maksimal måloppnåelse, mens en med en institusjonell tilnærming ser på organisasjoner som meningsbærende institusjoner som gjennom normer, verdier og regler selv kan øve innflytelse på menneskers beslutningsatferd (Christensen 2004 m. fl.: 13).

I denne oppgaven vil jeg foreta en totrinns analyse. Jeg vil først analysere hvordan amerikansk utenrikspolitikk lot seg påvirke av terroraksjonene 11. september 2001, for deretter ut fra et garbage can-perspektiv forsøke å forklare de funn jeg har gjort på en best mulig måte. Min hypotese er at sikkerhetsrådets uformelle beslutningsstruktur er med på å påvirke beslutningsatferden i amerikansk utenrikspolitikk.

Ut fra et slikt perspektiv har jeg funnet det mest nyttig å ta i bruk en institusjonell tilnærming til analysen. Utgangspunktet for min hypotese er Amy B. Zegarts (1999) nyinstitusjonelle modell for nasjonale sikkerhetspolitiske organisasjoner. Hennes modell egner seg godt til å forklare visse regelmessige trekk ved beslutningsatferden i amerikansk utenrikspolitikk, blant annet hvordan president etter president har tappet utenriksdepartementet for beslutningsmyndighet i utenrikspolitikken. Modellen egner seg imidlertid dårlig til å forklare det uregelmessige ved beslutningsatferden i Det nasjonale sikkerhetsrådet. Jeg har derfor valgt å ta i bruk et garbage can-perspektiv for best mulig å søke å forklare caset jeg har studert.

I dette kapittelet vil jeg først gjøre rede for hvorfor jeg har valgt en institusjonell tilnærming til analysen. Jeg vil så forklare nærmere hva som menes med institusjonell tilnærming og søke å belyse dette blant annet gjennom Graham T. Allison's modell for byråkratisk politikk. Videre vil jeg gjøre rede for Zegarts (1999) modell for nasjonale sikkerhetspolitiske organisasjoner, før jeg til slutt gjøre rede for garbage can-perspektivet og forklarer hvorfor jeg finner det spesielt nyttig for å forstå beslutningsatferden i Det nasjonale sikkerhetsrådet.

2.2 Instrumentelle tilnærminer

Amerikanske sikkerhetspolitiske organisasjoner befinner seg i skjæringspunktet mellom nasjonal og internasjonal politikk. Det gjør det også utfordrende å bestemme hva slags teoretisk perspektiv en skal legge til grunn for en studie som denne. En mulighet hadde vært å bruke neorealistiske eller neoliberalistiske tilnærminger til forskningsfeltet. Mange har forsøkt å forklare USAs opptreden etter den kalde krigen ut fra slike perspektiv (e.g. Mastanduno 1997; Nye 2002; Ikenberry 2002, 2004a).

Den faglige debatten disse perspektivene imellom har i hovedsak dreid seg om spørsmål knyttet til staters interesser: hvorvidt stater søker absolutt eller relativ makt, hvorvidt internasjonale institusjoner kan være med på å forme statenes oppførsel, og hvorvidt vedvarende og forpliktende samarbeid stater imellom i det hele tatt er mulig. Tilhengere av realistiske perspektiv har her inntatt det standpunktet at internasjonalt samarbeid har liten betydning, og at fordeling av maktmidler statene imellom er avgjørende for strukturen i det internasjonale systemet (Krasner 1978; Waltz 1979; Gilpin 1981; Morgenthau 1993; Mearsheimer 2001). Robert Kagan formulerer det på denne måten: ”Sterke makter har naturlig nok et annet syn på verden enn svake makter” (Kagan 2003: 27).

Neoliberalister har inntatt en noe mer pragmatisk holdning. Nye (1990 og 2002) har utviklet begrepet ”soft power” og understreker at ”myk makt” er et viktig maktmiddel i internasjonal politikk, mens Keohane (2005) understreker betydningen av internasjonale institusjoner.

Grunnleggende for både neorealister og neoliberalister er ideen om at strukturen som former aktørenes oppførsel, er materiell og bestående av faktorer som geografi, teknologi og fordeling av maktmidler. Institusjoner, normer og ideer har mindre plass i dette verdensbildet. Selv om disse perspektivene er nyttige for å forstå forholdet stater *imellom*, finner jeg dem mindre anvendelige i en studie som denne.

2.3 Institusjonelle tilnærminger

I tillegg til neorealismen og neoliberalismen finnes det også institusjonelle tilnærminger til studiefeltet, der faktorer som påvirker statens politikk ikke oppfattes som eksterne, men interne for den enkelte stat. Slike analyser kan i tråd med Hollis og Smith (1990: 8-9) enten fokusere på kausale forhold mellom staten og dens institusjoner, eller mellom institusjoner og individer

Den siste av disse to tilnærmingene er i tråd med Allison (1969; 1971) organisasjonsmessige prosess-perspektiv. Allison har som utgangspunkt at utenrikspolitikk ikke kan forstås uten samtidig å studere hendelser i den enkelte stat. Ingen, ikke en gang USAs president, har ifølge Allison monopol på statsmakt. Regjeringsapparatet består av en rekke ulike organisasjoner, alle med egne interesser, evner, perspektiv og ledere. På denne bakgrunn argumenterer Allison for at politikkutforming sjelden foregår under optimale forhold, og at man derfor ikke kan ta utgangspunkt i at statene er enhetlige aktører.

Allisons tilnærming er institusjonell i den forstand at han fokuserer på beslutninger, ikke som instrumentelle og rasjonelle, men som resultat av at organisasjoner opptrer etter visse beslutningsmønstre, gjerne referert til som ”*standard operating procedures*”. Individuelle beslutningstakere agerer dermed ikke individuelt og uavhengig av hverandre, men konformt med normer og regler som gjelder for institusjonen de representerer (Allison 1971).

Innen organisasjonsteorien framhever March og Simon (1958: 143) at *rutinisering* av atferd etter bestemte handlingsprogrammer har betydning for beslutningsatferd. De to understreker betydningen av såkalt *begrenset rasjonalitet*; at

beslutningstakere ofte har knapphet på både tid og ressurser, at de derfor sjelden er fullt ut informert om konsekvensene av ulike beslutninger, og at de kanskje heller ikke kjenner alle tilgjengelige beslutningsalternativ. Beslutningstakere er derfor tvunget til å *satisfiere*, det vil si at de velger det alternativet som ut fra tilgjengelig informasjon virker mest tilfredsstillende (March og Simon 1958).

March og Olsen (1998) skiller mellom det de betegner som *konsekvenslogikk* og *logikken om det passende*. Konsekvenslogikken definerer her den logikken rasjonelle, enhetlige aktører opererer etter, i tråd med neolibérale og neorealistiske tradisjoner, mens *logikken om det passende* definerer logikken som preger aktører i det institusjonelle perspektivet. Allison og Zelikow (1999: 146) framhever at logikken om det passende fanger essensen i aktørperspektivet som legges til grunn i organisasjonsmessig prosessanalyse, bygget på Allison (1971).

I denne analysen er jeg interessert i å avdekke hvorvidt den uformelle beslutningsstrukturen i sikkerhetsrådet kan ha konsekvenser for utforming av amerikansk utenrikspolitikk. Bruk av institusjonelle tilnærminger, med fokus på aktører, normer og regler i den innenrikspolitiske sfæren, synes derfor mer fruktbart for min analyse enn instrumentell tilnærming.

2.4 Institusjonelle studier av Det nasjonale sikkerhetsrådet

Til tross for sikkerhetsrådets antatt sentrale betydning for utforming av amerikansk utenrikspolitikk har sørgelig få studier analysert denne institusjonen ut fra et institusjonelt, organisasjonsteoretisk utgangspunkt (Zegart 1999: 3). Unntakene er Allison og Szanton (1976), George (1980), og Sorensen (1987), men alle disse studiene har en distinkt normativ tilnærming til emnet, framfor en teoretisk og analytisk tilnærming.

Allison og Szanton (1976: 25) mener eksempelvis at dårlig organisering er årsak til det de oppfatter som en feilslått og militarisert amerikansk utenrikspolitikk. De foreslår å legge ned Det nasjonale sikkerhetsrådet. Sorensen (1987) ønsker på sin side å tilbakeføre makt fra Det hvite hus til utenriksdepartementet, mens George (1980)

foreslår retningslinjer for effektiv informasjonsflyt i utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Amy B. Zegart (1999) har imidlertid utviklet en svært anvendelig teoretisk modell for å forstå utviklingen av sikkerhetspolitiske organisasjoner i USA; Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC), etterretningstjenesten CIA og Forsvarsstaben (JCS). Denne modellen har også vært nyttig for min studie av beslutningsatferd i Det nasjonale sikkerhetsrådet.

Zegarts modell er teoretisk forankret i nyinstitusjonell organisasjonsteori. Ifølge Zegart (1999) skiller sikkerhetspolitiske organisasjoner seg fra vanlige offentlige organisasjoner ved at de i liten eller ingen grad er drevet fram av interessegrupper. I stedet er de et resultat av konkurrerende hensyn mellom ulike byråkratiske organisasjoner og presidenten. Dette er igjen med på å prege deres utvikling og opptreden.

Offentlige organisasjoner	Nasjonale sikkerhetsorganisasjoner
Kongressen driver fram den organisasjonsmodell som velges.	Utøvende makt driver fram den organisasjonsmodell som velges.
Organisasjonen reflekterer konflikter mellom interessegrupper og lovgivende myndighet.	Organisasjonen reflekterer konflikter mellom konkurrerende byråkrater og presidenten.
Kongressen driver organisasjonsutviklingen.	Utøvende makt driver organisasjonsutviklingen.
Kongressen passer på byråkratiet; kongressmedlemmer har sterke insentiv og store muligheter til å kontrollere virksomheten.	Kongressen utøver sporadisk, ineffektiv kontroll; kongressmedlemmene har svake insentiv og få muligheter til å kontrollere virksomheten.

Figur 1. Zegarts modell for nasjonale sikkerhetsorganisasjoner (t.h) sammenliknet med en nyinstitusjonell modell for offentlige organisasjoner (Zegart 1999: 41).

I sin bok gjennomgår Zegart den historiske bakgrunnen for, og utviklingen av, de tre sikkerhetspolitiske organisasjonene NSC, CIA og JCS. Alle tre ble dannet som et resultat av en ny sikkerhetslovgivning fra 1947. I min studie har jeg vært spesielt opptatt av Zegarts analyse av Det nasjonale sikkerhetsrådet.

Mange studier har vist at tyngdepunktet i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk i etterkrigstiden har forflyttet seg fra utenriksdepartementet til Det hvite hus (Rockman 1981; Sorensen 1987; Inderfurth og Johnson 2004 [red.]; Rothkopf 2005). Likevel var det aldri Kongressens hensikt å sanksjonere en slik maktforskyvning da de i 1947 opprettet Det nasjonale sikkerhetsrådet (Zegart 1999: 94-95). Likevel har tre strukturelle faktorer ved sikkerhetsrådet ifølge Zegart (1999) vært med på å forsegle denne maktforskyvningen og dermed beslutningsstrukturene i amerikansk utenrikspolitikk etter krigen. Zegart kaller disse trekkene for ”fødselsmerker”.

For det første, påpeker Zegart, ble det nye sikkerhetsrådet i liten eller ingen grad underlagt overvåking og kontroll fra Kongressen. For det andre la lovgivningen til rette for opprettelsen av et nytt, uavhengig sekretariat knyttet til sikkerhetsrådet, uten at det ble lagt begrensninger på dets størrelse, omfang eller virksomhet. Det ble også lagt til rette for en ny stilling, en sikkerhetsrådgiver – utpekt av presidenten – som i motsetning til øvrige ministre ikke trengte godkjenning av Kongressen. For det tredje og siste understreket lovgivningen presidentens overordnede ansvar for utenrikspolitikken og understreket at sikkerhetsrådet utelukkende var et rådgivende organ; det var opp til presidenten alene å styre og beslutte i utenrikspolitiske spørsmål (ibid).

Samlet sett mener Zegart dette er viktige strukturelle forklaringsfaktorer for hvorfor større og større deler av utenrikspolitikken i etterkrigstiden har blitt utformet i Det hvite hus og ikke i utenriksdepartementet (ibid: 106-108).

I min oppgave fokuserer jeg på president George W. Bushs første presidentperiode. I likhet med mange av sine forgjengere fastslo også han ved sin tiltredelse at han ønsket å flytte beslutningsmyndighet fra Det hvite hus tilbake til departementene. Sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice understreket at sikkerhetsrådet skulle få en mindre sentral rolle i politikkutformingen enn rådet hadde hatt under president Clinton. Bush og Rice ønsket å bygge et råd som skulle koordinere politikk framfor å utforme og implementere den (Rothkopf 2005: 405).

Med utgangspunkt i Zegarts modell er det naturlig å anta at det kunne bli vanskelig for Bush og Rice å realisere disse intensjonene. Spesielt interessant i denne

sammenheng er at Zegart mener viktige utenrikspolitiske hendelser er med på å styrke de strukturelle faktorenes virkning på beslutningsatferden (Zegart: 104-105). Der organisasjonsstrukturen fungerer som *pull-faktor*, fungerer viktige utenrikspolitiske hendelser som *push-faktor* for å knytte utenrikspolitikken til Det hvite hus. I den grad president George W. Bush hadde klart å flytte beslutningsmyndighet ut av Det hvite hus i forkant av 11. september 2001, er det derfor – i tråd med Zegart – naturlig å anta at terroraksjonene fungerte som en sterk push-faktor for å trekke beslutningsmyndigheten tilbake.

2.5 Et garbage can-perspektiv på Det nasjonale sikkerhetsrådets beslutningsatferd

I mangel på formelle regler for beslutningsatferd har skiftende presidenter valgt ulike samarbeidskonstellasjoner i utforming av sin utenrikspolitikk. Eisenhower var opptatt av hierarkisk organisering og kontroll av sitt sikkerhetsråd, mens Kennedy foretrakk en mer fleksibel struktur, med bruk av task force-grupper og uformell diskusjon. Richard Nixon utformet sin utenrikspolitikk i tett samarbeid med sikkerhetsrådgiver Henry Kissinger, mens Reagan forsøkte å flytte beslutninger ut igjen til utenriksminister Alexander Haig. President George H. W. Bush rådførte seg i stor grad med utenriksminister James Baker, mens president Clinton i sin siste periode ikke holdt ministermøter i sikkerhetsrådet i det hele tatt (Kissinger 1979; Berzezinski 1983; Powell 1989; Inderfurth og Johnson [red.] 2004; Sorensen 2004; Rothkopf 2005; Strong 2005).

Om etterkrigstidens presidenter har det til felles at de har konsentrert sin utenrikspolitiske makt i Det hvite hus, gir de ulike samarbeidskonstellasjonene likevel inntrykk av en flytende og svært uformell beslutningsatferd i amerikansk utenrikspolitikk. En tese kan være at sikkerhetsrådets manglende formelle beslutningsmyndighet har lagt til rette for de mer uformelle beslutningskanalene.

Dette er perspektiv som ikke dekkes av Zegarts modell: den understreker det regelmessige ved beslutningsstrukturene, men mangler et begrepsapparat for å forstå de mer uformelle beslutningsstrukturene.

I et institusjonelt perspektiv på beslutningsatferd vil presidenten i tråd med Allison (1971) ikke ha monopol på utformingen av amerikansk utenrikspolitikk. I tråd med March og Simon (1958) vil presidenten ha begrenset tid og ressurser til å utforme sin politikk, og han vil derfor være tvunget til å satisfiere. I tråd med March og Olsen (1998) vil han måtte tilpasse seg *logikken om det passende*.

Spesielt rollen til den nasjonale sikkerhetsrådgiveren synes uklar, noe som har åpnet for at skiftende rådgivere har tolket rollen på ulikt vis. Crabb og Mulcanhy (1991) har identifisert fire ulike roller en sikkerhetsrådgiver kan bekle, fra administrator til agent, avhengig av hvor involvert rådgiveren er i politikkutforming og -implementering. Inderfurth og Johnsen (2004c: 181) har identifisert en femte rolle, eksemplifisert av John Poindexter, som ”insurgent”.

Det er disse uformelle strukturene som er årsaken til at jeg har valgt å ta i bruk et garbage can-perspektiv for bedre å forstå beslutningsatferden i Det nasjonale sikkerhetsrådet. På grunn av dets vekt på uformalitet i struktur og deltakelse har jeg forhåpninger om at garbage can-perspektivet kan gi ny innsikt og forståelse i hvordan sikkerhetsrådet opererer.

Garbage can-perspektivet sies å være nyttig for å forstå omorganiseringprosesser. Slike prosesser åpner gjerne for at et vell av nye problemer og løsninger får aksess til en beslutningssituasjon (Egeberg 1984: 50). Med dette som utgangspunkt finner jeg det spesielt interessant å se på omorganiseringen av amerikansk utenrikspolitikk i etterkant av 11. september som en analogi til omorganiseringprosesser i et garbage can-perspektiv. Kan det tenkes at terroraksjonene 11. september 2001 fungerte som en brekkstang på beslutningsstrukturene i sikkerhetsrådet, og åpnet rådet for en rekke nye og gamle utenrikspolitiske problemer og løsninger?

Som organisasjonsteoretisk perspektiv står garbage can-teorien i kontrast til rational-choice og Taylors (1998) scientific management. Egeberg skriver at garbage can står i kontrast til såkalte rasjonelle organisasjonsteoretiske modeller ved at endring oppstår uten nevneverdig innsikt og kontroll (Egeberg 1984: 49-52).

Garbage can-perspektivet tar utgangspunkt i at beslutninger fattes etter March og Simons (1958) prinsipper om begrenset rasjonalitet. I et garbage can-perspektiv anses beslutninger som et resultat av at flere uavhengige og ulike strømmer i en organisasjon møtes på samme sted til samme tid. Konsekvensenes orden erstattes i et garbage can-perspektiv av en tidsmessig orden (March og Olsen 1989: 12). Modellen definerer fire slike strømmer som avgjørende for en beslutningssituasjon (Cohen, March og Olsen 1976: 26-27):

1) *Problemer*, definert som ulike bekymringer personer innenfor og utenfor en organisasjon har. Det kan være problemer knyttet til helse, familie eller frustrasjon over karrieren, men også store internasjonale spørsmål reist i mediene eller av ideologisk baserte grupper i samfunnet. Alle problemene krever oppmerksomhet.

2) *Løsninger*, definert som en persons produkt eller idé. Eksempelvis er ofte et nytt produkt eller en ny vitenskapelig teori ikke bare svar på et eksisterende spørsmål. Det kan også dreie seg om svar som aktivt leter etter et problem å løse, eller et spørsmål å besvare.

3) *Deltakere*. Deltakere i denne modellen kommer og går. Ettersom enhver inngang til en prosess også er en utgang fra en annen, vil fordelingen av innganger avhenge vel så mye av egenskaper ved valget som er forlatt, som ved det nye valget. Vesentlig variasjon i deltakelse stammer fra andre krav til deltakerens tidsbruk heller enn egenskaper ved det bestemte valget som studeres.

4) *Valgmuligheter*, definert som anledninger hvor en institusjon er forventet å framvise atferd som kan kalles et valg. Slike anledninger oppstår regelmessig, og anledninger til å treffe valg oppstår rutinemessig: Kontrakter skal undertegnes, mennesker ansettes eller sies opp, penger brukes og svar avkreves.

Organisasjonsstrukturen blir avgjørende for hvordan de ulike strømmene møtes og hvorvidt ulike problemer, løsninger og deltakere møtes i samme valgsituasjon.

Modellen fokuserer på aspekter ved strukturen som spesifiserer retten til å delta i en beslutningssituasjon. Retten til å delta er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for faktisk å få være med på en beslutning. Rettighet til deltagelse anses derfor som en invitasjon mer enn en plikt. Modellen legger til grunn at reglene for invitasjon ikke bare gjelder for *individets* mulighet til å delta i en beslutningssituasjon, men også for problemer, løsninger og valgmuligheter. Reguleringen av hvem som deltar i en beslutningsprosess reguleres av *beslutningsstrukturen*, mens *aksessstrukturen* regulerer hvilke problemer, løsninger og valgmuligheter som er tilgjengelige (Cohen, March og Olsen 1976: 27-32).

De fleste organisasjoner har en blanding av regler som definerer retten til å delta i ulike beslutninger. March og Olsen identifiserer tre ulike idealmodeller for slik beslutningsstruktur: En usegmentert, en hierarkisk, og en spesialisert beslutningsstruktur. Parallelt identifiserer de tre tilsvarende idealmodeller for aksessstruktur som spesifiserer en bestemt beslutningssituasjons tilgang på problemer, løsninger og valgmuligheter. Faktisk beslutningsstruktur og aksessstruktur i en bestemt beslutningssituasjon, fastslår forfatterne, vil imidlertid være langt mer kompleks enn idealmodellene og inneholder gjerne variasjoner over de tre (Cohen, March og Olsen 1976: 29-31).

Med utgangspunkt i Cohen, March og Olsens idealmodeller kan man se for seg organisasjoner fra helt usegmenterte til svært segmenterte. I en helt usegmentert organisasjon vil forbindelsen mellom de fire ulike strømmene være fullstendig avhengig av timing. Valgmuligheter vil bli definert ut fra hvilke problemer og løsninger som er tilgjengelige på det gitte tidspunkt. I et univers med knapphet i en av strømmene vil beslutningens timing gi stort utslag på resultatet (Cohen, March og Olsen 1976: 31).

Det vil imidlertid være vanskelig å finne en organisasjon som er helt usegmentert. Der løsninger søker problemer de kan løse, søker også problemer forbindelse med valgmuligheter som kan løse problemene. Beslutningstakere kanaliserer sin tid og energi til saksfelt der de har suksess, eller som de er spesielt opptatt av. Det finnes også segmentering i samfunnet som helhet. Selv det enkleste samfunn vil ordne eller

institusjonalisere de ulike strømmene på en eller annen måte. Man kan også se for seg kobling av de ulike strømmene gjennom læring og gjennom imitasjon.

Cohen, March og Olsen (1976: 33) definerer tre måter en beslutning kan fattes på:

1) Gjennom *resolusjon*. Dette innebærer at valget faktisk løser et bestemt problem.

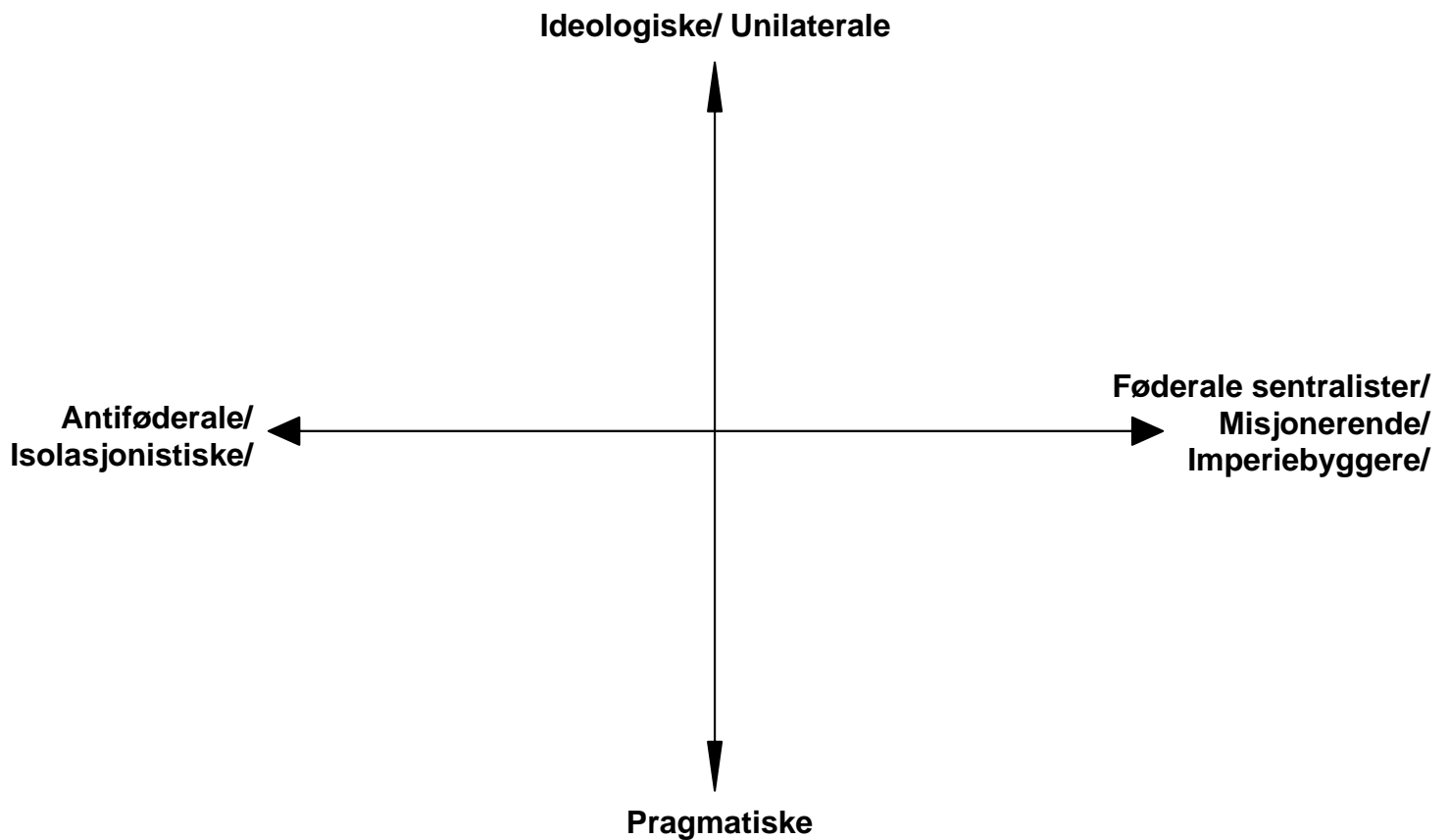
2) Gjennom *flight*, som i praksis innebærer at man utsetter å løse problemet. Den bestemte beslutningen utsettes, og man fokuserer på en annen beslutning i stedet. Problemet forlater dermed beslutningssituasjonen, noe som gjør det mulig å finne en løsning – om enn på et annet problem.

3) Gjennom *oversight/forbiseende*. Beslutninger som ikke er koblet til et bestemt ærend. Dersom det dukker opp en ny beslutningssituasjon der problemer er knyttet til andre beslutninger, og det er tid og energi til å behandle den nye beslutningen, vil denne fattes først.

2.5.1 Operasjonalisering av garbage can

Garbage can er en teoretisk modell for å forstå beslutningsatferd i ulike organisasjoner. For å kunne anvende modellen i denne studien er vi nødt til å operasjonalisere de ulike strømmene modellen opererer med.

I mitt perspektiv anses nominasjonsprosessen i Det republikanske partiet og det påfølgende presidentvalget som første barriere for aksess til Det nasjonale sikkerhetsrådet. For å kunne analysere hvilke ideer, deltakere, problemer og løsninger som hadde aksess til Bush-administrasjonens sikkerhetsråd, har jeg derfor valgt en totrinns analyse, hvor jeg først har studert den utenrikspolitiske debatten i Det republikanske parti, og i neste omgang plassert sikkerhetsrådets viktigste aktører inn i denne debatten. For å kunne visualisere resultatene jeg har kommet fram til i analysen av partiets utenrikspolitiske debatt, har jeg utarbeidet en modell med to akser:



Figur 2. Modell for tolkning av utenrikspolitisk tenkning i Det republikanske parti.

Hensikten med modellen er å kunne visualisere eventuell endring i Bush-administrasjonens utenrikspolitikk før og etter 11. september 2001, samt å kunne plassere sentrale medlemmer i administrasjonen innenfor den utenrikspolitiske debatten som hersker i partiet.

Modellens loddrette akse gir uttrykk for ideologisk holdning til utenrikspolitisk samarbeid. En plassering langt nede på akse gir uttrykk for pragmatisk holdning til utenrikspolitikken og uttrykker vilje til samarbeid uavhengig av den andre statens regimetype – så lenge det er i amerikanske interesser. En plassering høyt oppe på akse gir uttrykk for et mer ideologisk syn på samarbeid, der en bare er interessert i å samarbeide med stater med liknende regimetype som USA, altså ulike demokratiske regimer med kapitalistisk økonomisk system.

Den vannrette akse gir uttrykk for graden av føderalisme og vilje til maktbruk. En plassering langt til høyre på akse gir uttrykk for sterk vilje til å sentralisere militær makt og myndighet hos presidenten, mens plassering langt til venstre på

aksen gir uttrykk for ønske om å desentralisere makt, trekke mer makt tilbake til de enkelte statene i føderasjonen. Denne aksen er også uttrykk for generell vilje til å bruke makt. Sterkere vilje til å sentralisere makt og myndighet hos presidenten fører i denne modellen også til en sterkere vilje til å ta i bruk maktmidler for å bevare, eller kjempe for, amerikanske interesser utenlands.

I arbeidet med modellen har jeg hatt nytte av, og latt meg inspirere av, Walter R. Meads (2001) inndeling av amerikansk utenrikspolitikk i fire ulike tradisjoner. Mead hevder fire utenrikspolitiske tradisjoner, den jeffersonianske, den wilsonianske, den jacksonianske, og den hamiltonianske, alle har satt preg på amerikansk utenrikspolitikk. Det er likevel ingen klar sammenheng mellom Meads fire tradisjoner og de fire retningene i min modell. Meads tradisjoner er mer overlappende og uttrykker ikke på samme måte klare motpoler og skalaer i utenrikspolitisk tenkning, slik de fire retningene i min modell gjør. Min modell er i motsetning til Meads skreddersydd for et bestemt empirisk formål og har begrenset anvendelsesområde. Meads fire tradisjoner kan derfor ikke implementeres i modellen.

Modellen dekker utelukkende utenrikspolitisk tenkning. Det kan derfor eksistere enighet mellom aktører som plasseres på hver sin side i modellen om innenrikspolitiske spørsmål, eksempelvis skattepolitikk eller abortlovgivning. Modellens venstre- og høyresider sammenfaller ikke med tradisjonell partipolitisk tenkning om venstre- og høyrefløyen.

2.5.2 *Kritikk av garbage can*

Det har vært reist kritikk mot garbage can-modellen, både mot dens anvendelighet til hypotesetesting og til dens generelle anvendelighet i forståelsen av organisasjoners beslutningsatferd (Masuch og LaPotin 1989). Dette er kritikk jeg er oppmerksom på og som jeg har tatt hensyn til i min studie.

Masuch og LaPotin (1989: 42f) framhever en generell kritikk mot garbage can-perspektivet: De mener modellen bare kan anvendes til å beskrive unntakstilstander, som omorganiseringsprosesser, og påpeker at daglige aktiviteter i de fleste organisasjoner styres av strukturelle faktorer.

I min oppgave studerer jeg beslutningsatferden i amerikanske utenrikspolitikk, med vekt på Det nasjonale sikkerhetsrådet. Oppgavens case er knyttet til beslutningsatferden til toppledere i amerikansk utenrikspolitikk, og caset befinner seg dermed på det Thompson (1967: 10) kaller det *institusjonelle nivå*. Ledere på dette nivået har åpenbart komplekse roller, med forventninger knyttet til seg fra flere hold. Selv om beslutninger kanskje kan få rutinepreg over seg, skiller de seg dramatisk fra beslutninger på det Thompson kaller det *operative nivå*, der rutiner, normer og regler for beslutningsatferd spiller en viktigere rolle. Jeg kan derfor ikke se at kritikken som er reist mot garbage can-modellen, og som er knyttet til modellens anvendelsesområde, treffer like godt i forhold til caset jeg bruker modellen på i denne oppgaven. Jeg støtter meg også på Magnusson (1992: 7), som mener modellen kan anvendes utover studier av unntakstilstander: Han viser til at modellen gjennom definering av både beslutningsstruktur og aksessstruktur kan tilpasses en normalsituasjon.

3. Kapittel

Det republikanske parti som kontekst

3.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på utenrikspolitiske ideer og strømninger som fantes i Det republikanske partiet i forkant av 11. september 2001.

For å kunne avgrense og gjennomføre en fruktbar analyse er det nødvendig å tilegne seg det Neumann (2001: 50) kaller en viss grad av *kulturell kompetanse*. Til grunn for analysen ligger derfor kapittel 3.2, som gir historisk bakgrunn om den diskursmessige forvandlingsprosessen Det republikanske partiet har vært gjennom, fra mellomkrigstidens ”Amerika først”-retorikk til 1980-tallet og president Ronald Reagans forholdsvis sterke ekspansjonisme.

I andre del av kapittelet følger selve analysen av Republikanernes utenrikspolitiske tenkning. Neokonservative og paleokonservative er identifisert som ytterpunkter i debatten. I analysen definerer jeg fem utenrikspolitiske *idealskoler* som er plassert inn i den utenrikspolitiske modellen introdusert i kapittel 2.

I tredje del av kapittelet skal vi se nærmere på de politiske aktørene i Bush-administrasjonen med møterett i sikkerhetsrådet. Gjennom studier av sekundærlitteratur, og visse tekster og taler fra noen av president Bushs mest sentrale ministre og rådgivere, har jeg videre forsøkt å plassere dem inn i den utenrikspolitiske modellen.

3.2 Historisk bakgrunn

Før det japanske angrepet på Pearl Harbor og USAs inntreden i 2. verdenskrig var Det republikanske partiet kjent for sin relativt isolasjonistiske holdning til utenriks- og sikkerhetspolitikken. Mellomkrigstidens Republikanere med president John Calvin Coolidge Jr. i spissen hadde holdt USA utenfor Folkeforbundet og tatt initiativ til en ny og mer restriktiv innvandringspolitikk (Doherty 1999; McCoy 1967). På grunn av landets geografiske beliggenhet var grunnholdningen blant mange amerikanere ifølge Melby (2004: 35) at man ikke trengte å bekymre seg for landets nasjonale sikkerhet. Han karakteriserer mellomkrigstiden som *”isolasjonismens gullalder i amerikansk utenrikspolitikk”* (ibid).

Etter 2. verdenskrig endret disse grunnholdningene seg radikalt. Som vinner av krigen framsto USA som supermakt, og med et voksende Sovjetunionen ville få i partiet, om noen, vende tilbake til mellomkrigstidens isolasjonspolitikk. Derimot vokste det etter hvert fram krefter i partiet som ønsket en langt mer aggressiv utenrikspolitikk enn oppdemningspolitikken som ble ført av president Truman og siden fulgt opp av Eisenhower og hans etterfølgere.

De sikkerhetspolitiske spenningene i partiet økte som følge av USAs nederlag i Vietnam. President Richard Nixon og hans betrodde sikkerhetsrådgiver Henry Kissinger inngikk fredsavtale med Nord-Vietnam i 1973 og fulgte opp med *détente*-politikk (avspenningspolitikk) overfor Kina og Sovjetunionen. Begrunnelsen for oppmykningen av utenrikspolitikken var den nye oppfatningen at USA var i ferd med å overforbruke sine utenrikspolitiske krefter. I sin bok *”Diplomacy”* skriver Kissinger:

”America’s nearly total dominance of the world stage was drawing to a close. America’s nuclear superiority was eroding, and its economic supremacy was being challenged by the dynamic growth of Europe and Japan, both of which had been restored by American resources and sheltered by American security guarantees. Vietnam finally signalled that it was high time to reassess America’s role in the

developing world, and to find some sustainable ground between abdication and overextension (Kissinger 1994: 703-704).

Kissinger og Nixon la med andre ord til grunn at det var mulig å få til en form for fredelig sameksistens både med Kina og Sovjetunionen. Det var en virkelighetsforståelse som slett ikke ble delt av alle i partiet: Tvert imot mente mange Republikanere avspenningspolitikken fungerte mot sin hensikt. I 1974 gikk de til det skritt å opprette en partipolitisk uavhengig komité, Committee on the Present Danger (CPD), der de i samarbeid med representanter for Det demokratiske partiet utga en rapport som kraftig advarte mot økende ubalanse i maktforholdet mellom USA og Sovjetunionen: *"The Soviet Union has not altered it's long held goal of a world dominated from a single centre – Moscow"*, sto det å lese i rapporten (Team B: *"Soviet Strategic Objectives, An alternative View: Intelligence Community Experiment in Comperative Analysis"*, sitert i Dorrien 2004: 51).

Videre konkluderte rapporten at Sovjetunionens ultimate mål var en erobring av hele verden og at avspenningspolitikken bare var med på å svekke USAs stilling vis-à-vis Sovjetunionen (Dorrien 2004: 50-51).

Kritikerne av Nixon, Ford og Kissingers avspenningspolitikk samlet seg tidlig rundt presidentkandidat Ronald Reagan. Han tapte nominasjonskampen mot Gerald Ford i 1976, men vant både nominasjonskampen og presidentvalget i 1980 under mottoet *"peace through strength"*. Mange tidligere Demokrater valgte å støtte ham, og Reagan premierte dem med å tildele 32 tidligere CDP-medlemmer ulike stillinger i administrasjonen.

3.3 Utenrikspolitisk tenkning i Det republikanske partiet

Vi har nå sett hvordan den sikkerhetspolitiske diskursen i Det republikanske partiet i løpet av 1900-tallet gradvis forskjøv seg fra mellomkrigstidens isolasjonisme via etterkrigstidens oppdemnings- og avspenningspolitikk til 1980-tallets ekspansjonisme.

Ifølge Melby (2004) er utenrikspolitikken de senere år blitt et av de mest omstridte temaene internt i Det republikanske partiet. Spenningsene internt ser også ut til å ha økt i takt med at landets militære hegemoni har blitt tydeligere. Uenigheten har i hovedsak stått mellom dem som mener USA må utnytte sitt militærapparat til å sikre seg økende økonomisk og politisk innflytelse i verden, og dem som mener USA skal være tilbakeholdne med bruk av militærmakt

Foreløpig har jeg begrenset analysen institusjonelt til Det republikanske parti. Jeg vil nå også avgrense kildetilgangen i forhold til den sikkerhetspolitiske diskursen i partiet som på 1990-tallet hadde potensial til å påvirke nåværende president Bushs utenrikspolitikk.

Å kartlegge alle nyanser i partidebatten er for omfattende for en oppgave av dette omfang. Jeg har derfor avgrenset analysen til ytterpunktene i debatten: de paleokonservative og de neokonservative. Slik har jeg kunnet avdekke spennet i partidebatten uten å måtte studere hvert enkelt utenrikspolitisk spørsmål det måtte herske uenighet om. Jeg har tatt utgangspunkt i at mer moderate meningsbærere vil falle naturlig inn et sted mellom de to ytterpunktene.

3.3.1 Tilbake til mellomkrigstidens isolasjonisme? Buchanan og de paleokonservative

Med Sovjetunionens avvikling forsvant regimet som hadde blitt sett på som den største sikkerhetspolitiske trusselen mot USA. For enkelte betydde dette at det var på tide å vende tilbake til mellomkrigstidens isolasjonisme. Det fantes ikke lenger eksterne trusler mot USA; tvert imot mente enkelte Republikanere at USAs egen militæroppbygging og den økende maktkonsentrasjonen i Washington representerte den største trusselen mot føderasjonen (Francis 2002).

Denne gruppen, etter hvert stemplet som paleokonservative (av det greske ordet *paleo* for ”gammel”), bygget sin tenkning på antiføderalismen til Thomas Jefferson og John Caldwell Calhoun (Rockwell 2002). I tråd med det Walter Mead (2003: 174-217) har klassifisert som en jeffersoniansk tradisjon i amerikansk utenrikspolitikk, er de paleokonservative opptatt av at folket skal styre seg selv så direkte som mulig.

Dette er en tradisjon hvor man generelt er skeptiske til en sterkt sentralstyrt stat, og til å gi presidenten makt på bekostning av de enkelte delstatene (ibid).

Et kuriøst utslag av denne antiføderale tradisjonen er at enkelte representanter for den paleokonservative skolen ønsker å gjenopprette en uavhengig konføderasjon av sørstater, slik den framsto i årene 1861 til 1865 (Lubinskas 2000).

Liknende antisentralistisk tenkning har ført til sterk skepsis til store økonomiske konstellasjoner. Patrick J. Buchanan gjorde eksempelvis kamp mot frihandelsavtalen NAFTA til en av sine viktigste saker da han forsøkte å bli nominert som republikansk presidentkandidat i 1992 og 1996 (Rockwell 2002).

Intellektuelt har de paleokonservative vært knyttet til magasinet "Chronicles", utgitt av Rockford Institute, og "The American Conservative", som ble stiftet av blant andre Buchanan. De er påvirket av tenkningen til professor Paul Edward Gottfried, forfatteren Thomas Flemming, tidligere redaktør av National Review Peter Brimelow og filosofen Donald Livingstone.

Buchanan var lenge de paleokonservatives politiske midtpunkt, men lyktes aldri å bli nominert som republikanernes presidentkandidat. Hans konflikt med de såkalte neokonservative kreftene i partiet kulminerte til slutt i at han meldte seg ut av partiet og i 2000 stilte til valg som presidentkandidat for Reformpartiet. På flere punkter kan man trekke paralleller mellom Buchanans politikk, og den politikk mellomkrigstidens Republikanere førte. Eksempelvis har vi sett hvordan de Republikanske presidentene Warren G. Harding og John C. Coolidge på 1920-tallet holdt USA utenfor Folkeforbundet. Buchanan har på sin side kritisert De forente nasjoner (FN) i krasse ordelag: *"As for the UN, we should warn the secretary general that any attempt to weaken the U.S. veto power will result in America's withdrawal. And U.S. troops should never again be placed under UN command* (Buchanan 1999: 389). Han er også sterkt kritisk til amerikansk deltakelse i Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdens handelsorganisasjon (WTO) (Buchanan 1999: 387-389). Likevel tar han avstand fra benevnelsen "isolasjonist": *"The true third way is a New Americanism that puts America first, but "goes not abroad in search of monsters to destroy," that defends America's freedom, frontiers, citizens, security, and vital interests, but harbors no desire to impose our vision on any other people. (...)*

Friends, America today faces a choice of destinies: Are we to be a republic or an empire? Will we be the peacemaker of the world, or its policeman, who goes about night-sticking the trouble-makers of the world, until we, too, find ourselves in a bloody brawl we cannot handle. Let us use this transient moment of American preeminence to encourage and assist other countries to stand on their own feet and begin to provide for their own defense (Buchanan 1999b).

3.3.2 *Mot et Pax Americana – de neokonservative*

Selv om Buchanan og hans støttespillere mente det var på tide at USA trakk seg mer tilbake fra den internasjonale arenaen, var det andre som mente det stikk motsatte. Sterke krefter i partiet mente Sovjetunionens fall ga USA en historisk mulighet til å skape et varig unipolart verdenssystem med USA som rettleidende supermakt. Men da måtte man ruste opp, ikke ned, slik president George W. H. Bush hadde gjort (Krauthammer 1990).

8. mars 1992 kunne New York Times avsløre at forsvarsdepartementet hadde utviklet en helt ny sikkerhetsstrategi. Ifølge artikkelen var hensikten med den nye planen å forhindre at noen annen statsmakt eller gruppe av nasjoner forsøkte å utfordre USAs dominerende globale posisjon (Dorrien 2004: 27; Buchanan 1999: 7; Halper og Clarke 2004: 145). Den nye strategien tok også til orde for USAs rett til å opptre unilateralt og til å starte forkjøpskrig, eksempelvis for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. Rapporten advarte mot stater som Irak, Nord-Korea, Pakistan og India, som ifølge rapporten var i ferd med å utvikle slike våpen (Dorrien 2004: 40)

Dokumentet var utformet av daværende forsvarsminister Dick Cheney's politiske rådgivere Paul Wolfowitz og I. Lewis "Scooter" Libby, og skapte het debatt i Det republikanske partiet (Halper og Clarke 2004: 145). Både utenriksminister James Baker og sikkerhetsrådgiver Brent Scowcroft mente innholdet i rapporten var egnet til å sette den daværende Bush-administrasjonen i forlegenhet. Pat Buchanan mente rapporten dannet et bilde av et imperialistisk USA, mens forsvarssjef Colin Powell på sin side ga sin støtte til deler av innholdet, blant annet behovet for å opprettholde USAs dominerende posisjon i verden (Dorrien 2004: 41).

Det hele endte med at innholdet i planen ble moderert og skrevet om. Men kjernepunktene i planen, som ble publisert av forsvarsminister Dick Cheney i etterkant av George H. W. Bushs valgnederlag, var i hovedsak de samme (ibid: 43).

Det unipolare tankegodset som var skissert i Wolfowitz' forsvarspolitiske strategidokument, fortsatte imidlertid å skape debatt i Det republikanske partiet lenge etter at president George W. H. Bush var gått av.

I 1996 publiserte to sentrale konservative tenkere, Robert Kagan og William Kristol, en artikkel i tidsskriftet *Foreign Affairs* med tittelen "Towards a Neo-Reaganist Foreign Policy". Der argumenterte de to for at amerikansk verdensdominans var bra for verden, bra for USA, og ikke minst bra for amerikansk konservatisme:

"The first objective of U.S. foreign policy should be to preserve and enhance that predominance by strengthening America's security, supporting its friends, advancing its interests, and stand up for its principles around the world." Videre argumenterte de to at: *"American hegemony is the only reliable defence against a breakdown of peace and international order. The appropriate goal of American foreign policy, therefore, is to preserve that hegemony as far into the future as possible"* (Kagan og Kristol 1996: 20).

I motsetning til Buchanan argumenterte de to for at militær nedrustning ikke var løsningen på USAs sikkerhetspolitiske problemer, men selve problemet: *"The main threat the United States faces now and in the future is its own weakness. American hegemony is the only reliable defence against a breakdown of peace and international order"* (ibid 22-23). I samme artikkel argumenterer de to for å øke det amerikanske forsvarsbudsjettet med mellom 60 og 80 milliarder dollar årlig.

Året etter sto Kristol og Kagan i spissen for etableringen av den neo-konservative tenketanken "Project for a New American Century" (PNAC), hvis formål var og fortsatt er å arbeide for amerikansk opprusting og globalt amerikansk lederskap (PNAC 1997, PNAC 2003).

I PNACs forsvarspolitiske manifest fra 2000, "Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century", står det å lese: *"The American peace has proven itself peaceful, stable and durable. It has, over the past decade,*

provided the geopolitical framework for widespread economic growth and the spread of American principles of liberty and democracy. Yet no moment in international politics can be frozen in time; even a global Pax Americana will not preserve itself” (PNAC 2000: 1). Rapporten utpeker Kina som en av de største utfordrerne mot et vedvarende amerikansk hegemoni, og argumenterer på denne bakgrunn for økende amerikansk nærvær i Øst-Asia (ibid).

En tabell gjengitt i rapportens sammendrag oppsummerer den unipolare tankegangen:

	Cold War	Post Cold War
Security System	Bipolar	Unipolar
Strategic Goal	Contain Soviet Union	Preserve <i>Pax Americana</i>
Main military mission(s) Main military threat(s)	Deter Soviet expansionism	Secure and expand zones of democratic peace; deter rise of new great-power competitor; defend key regions; exploit transformation of war
Main (Military) threat(s)	Potential global war across many theaters	Potential theater wars spread across globe
Focus of strategic competition	Europe	East Asia

Figur 3. PNACs framstilling av det 21. århundrets sikkerhetspolitiske utfordringer (PNAC 2000: 2).

3.3.3 Andre utenrikspolitiske kategorier

Mellom neokonservatisme og paleokonservatisme finnes naturlig nok et utall ulike utenrikspolitiske ståsteder. Kanskje mest anerkjent som distinkt utenrikspolitisk tradisjon er *realpolitikkerne*.

Realpolitikkerne er tradisjonelt forbundet med eliten i Det republikanske partiet og har et pragmatisk forhold til utenrikspolitisk samarbeid. De er opptatt av å bevare et

godt forhold til sine europeiske allierte (Melby 2004: 48). Innad i Det republikanske partiet har denne retningen gjerne stått i motsetning til utenrikspolitikken president Ronald Reagan førte i sin første presidentperiode. Representantene for den realpolitiske skolen forsøker til enhver tid å balansere ulike hensyn i utenrikspolitikken. De forfølger ingen strenge ideologiske retninger og er stort sett villige til samarbeid med andre land så lenge det kan bidra til å fremme amerikanske interesser.

Richard Nixon og Henry Kissingers avspenningspolitikk er et eksempel på hvordan realpolitikerne forsøker å balansere ulike hensyn. Det er ingen tvil om at de begge, henholdsvis som president og sikkerhetsrådgiver, ønsket kommunismens sammenbrudd både i Sovjetunionen og Kina, men dette hindret dem likevel ikke i å føre dialog med de kommunistiske lederne om nedrustning og andre sikkerhetspolitiske spørsmål.

Personer som gjerne regnes som realpolitikere, er Kissinger, Nixon, president George H. W. Bush og sistnevntes sikkerhetspolitiske rådgiver Brent Scowcroft. Kissinger gir uttrykk for realpolitisk tenkning når han i siste kapittel av sin bok "Diplomacy" oppfordrer USA til å håndheve en utenrikspolitikk som reflekterer realistisk forståelse av den samtidige virkeligheten: "*Otherwise, foreign policy will turn into self-righteous posturing,*" skriver han (Kissinger 1994: 834).

Melby framhever at representantene for den realpolitiske skolen på den ene siden har liten tro på internasjonale fellesinstitusjoner, men at de på den annen side mener utstrakt samarbeid med allierte er nødvendig for å kunne føre en effektiv utenrikspolitikk: "*Nasjonal handlefrihet var viktig, men hensynet til dette måtte ikke tillates å gå på bekostning av det å opprettholde varige og gode forbindelser, spesielt til USAs allierte i Europa*" (Melby 2004: 15)

En variant av den realpolitiske kategorien er såkalte *nasjonalkonservatisme*, som av enkelte er identifisert som en egen utenrikspolitisk skole (Ash 2004: 103; Halper og Clarke 2004: 14). De nasjonalkonservative er gjerne mer opptatt enn realpolitikerne av å bygge et sterkt amerikansk forsvar, men er ikke like tilbøyelige som de neokonservative til å ta i bruk forsvaret i nasjonsbyggingsprosjekter. Flere har

identifisert Bush og Cheneys valgkampprogram i 2000 som nasjonalkonservativt (Ash 2004; Halper og Clarke 2004).

Det finnes også varianter av neokonservativisme. Selv om betegnelsen ”neokonservativ” kan være nyttig for å kategorisere en generell politisk tenkning i USA, er den noe upresis i en studie som søker å forstå endringen i Bush-administrasjonens utenrikspolitikk. For å nyansere betegnelsen har jeg derfor hatt nytte av Ross’ (2005) todeling av neokonservativ tenkning.

Ross skiller mellom såkalte shachtmanianere og straussianerne blant neokonservative, avhengig av om de har latt seg inspirere av Max Shachtmans radikale aktivisme eller Leo Strauss’ politiske filosofi (Ross 2005). To viktige forskjeller på disse to gruppene er ifølge Ross *synet på historien*, og forholdet til *ideer og interesser*.

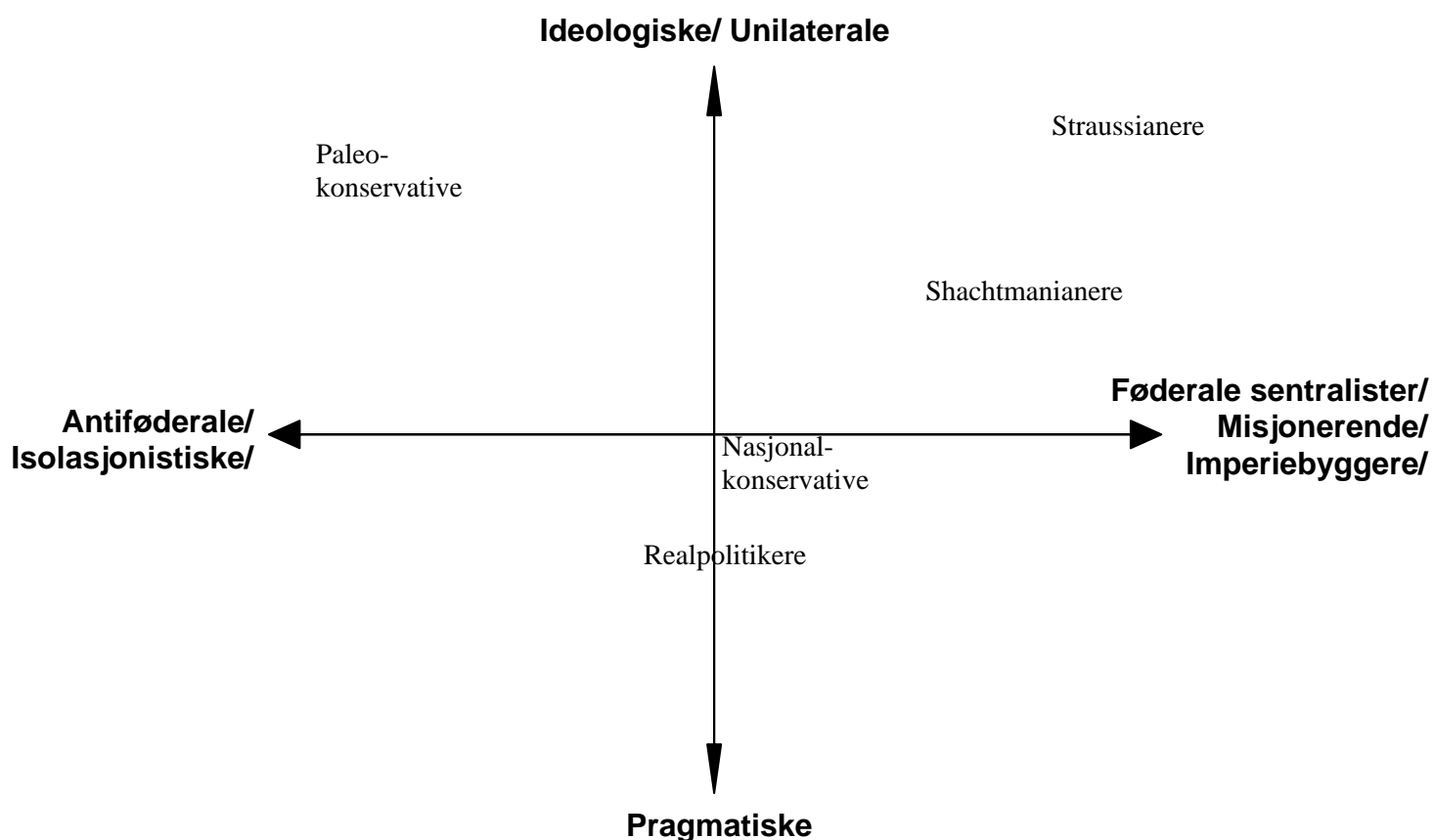
Shachtmanianerne har et materielt historiesyn; for dem drives historien fram av sosiale krefter. Straussianerne har et mer individualistisk syn, der historien drives fram av elitegrupper eller enkeltindivid. I utenrikspolitisk tenkning legger shachtmanianerne vekt på *interesser*, mens straussianerne legger større vekt på politiske *ideer* (Ross 2005). Denne todelingen er et perspektiv jeg har funnet nyttig, og jeg har lagt det til grunn i min videre analyse.

3.4 Utenrikspolitiske idealskoler

Samlet danner dette et bilde av fem utenrikspolitiske *idealskoler*. I figuren nedenfor har jeg plassert dem i min modell for Republikansk utenrikspolitikk.

Det er viktig å understreke at det her er snakk om nettopp idealskoler. Det vil antakelig være vanskelig å finne personer som konsekvent og over tid utelukkende kan knyttes til en bestemt utenrikspolitisk skole. Politikere som føler tilknytning til den realpolitiske skolen, kan i noen situasjoner benytte seg av argumentasjon knyttet til en av de andre retningene – og vice versa. Selv om eksempelvis Henry Kissinger lenge har blitt ansett som talsperson for det som kan oppfattes som realpolitikk, er det vanskelig ut fra denne modellen å plassere ham innenfor en bestemt kategori. Det er

flytende overganger mellom kategoriene, og politikere vil også endre sine synspunkter over tid. Idealskolene er derfor identifisert først og fremst for å kunne tolke *hovedretningene* i den utenrikspolitiske debatten i Det republikanske partiet, ikke for å sette merkelapper på enkeltpersoner.



Figur 4. Utenrikspolitiske idealskoler, satt inn i den utenrikspolitiske modellen.

3.5 President Bushs sikkerhetsråd

PNAC og Pat Buchanan representerte på mange måter motpoler i 1990-tallets republikanske utenrikspolitiske diskurs. Ingen av ytterpunktene var sentrale da guvernør George W. Bush iverksatte sin kampanje for å bli nominert som Republikanernes presidentkandidat i 2000. Frustrert over utviklingen i Det republikanske partiet valgte Patrick J. Buchanan å stille som presidentkandidat for Reformpartiet. Kagan og Kristol på sin side syntes mer fornøyde med senator John McCains kandidatur enn George W. Bush' (Dorrien 2004: 136).

Bush selv viet utenrikspolitikk liten oppmerksomhet i sin valgkamp, og brukte i hovedsak moderate realpolitikere som tidligere utenriksminister George Shultz, general Colin Powell og Condoleezza Rice som sine utenrikspolitiske rådgivere (ibid). Paul Wolfowitz, med sin PNAC-tilknytning, var riktignok en sentral kampanjemedarbeider, men i utenrikspolitikken ble han stelt i skyggen av Rice, som sto Bush mye nærmere (Mann 2004; Rothkopf 2005).

Bush hadde liten erfaring i utenrikspolitikken, og i stedet for å snakke om sitt eget utenrikspolitiske ståsted, var Bush flink til å peke på hvilke dyktige utenrikspolitikere han hadde med seg: *"I've got one of the finest foreign policy teams ever assembled*, skal Bush ha sagt under en av valgkampens tv-debatter (Mann 2004: ix).

Bush viste til de menn og kvinner som støttet ham, som sin nominerte visepresident Dick Cheney, general Colin Powell, Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz og Donald Rumsfeld. Mange av dem hadde bred bakgrunn som toppolitikere og rådgivere under tidligere presidenter, som George H. W. Bush og president Ronald Reagan; enkelte, som Cheney og Rumsfeld, hadde erfaring helt tilbake til Nixon og Fords presidentperioder.

Det var også disse som til slutt fikk plass i Bush sitt sikkerhetsråd, når han endelig ble anerkjent som vinneren av presidentvalget i 2000. For mens valget ble en stor politisk nedtur både for Buchanan og for hans paleokonservative forbundsfeller (Lubinskas 2000), vant George W. Bush valget på vegne av Republikanerne.

3.5.1 Haukene: Donald Rumsfeld, Dick Cheney og Paul Wolfowitz

Vel installert i Det hvite hus var visepresident Dick Cheney en av dem som fikk hovedansvaret for å utpeke nye fjes til sentrale stillinger i administrasjonen.

I første omgang kunne det se ut som om den neokonservative tenketanken PNAC hadde vunnet stor innflytelse i administrasjonen. Av de 25 personene som var med å

stifte PNAC i 1997 og undertegnet dens prinsipperklæring, ble 11 tildelt plass i administrasjonen¹. Flere av dem hadde også undertegnet PNACs brev til president Clinton i 1998 med krav om at Saddam Hussein måtte avsettes ved militærmakt (Dorrien 2004: 143; Rothkopf 2005: 424). Blant disse var forsvarsminister Donald Rumsfeld, viseforsvarsminister Paul Wolfowitz, viseutenriksminister Richard Armitage og spesialrådgiver i Midtøstenspørsmål Elliot Abrams (PNAC 1998).

Donald Rumsfeld, som selv hadde vært med på å stifte PNAC, ble tildelt stillingen som forsvarsminister. Rumsfeld hadde tjenestegjort som forsvarsminister allerede under president Ford, og hadde sammen med Dick Cheney – som den gang var stabssjef i Det hvite hus – utgjort en slagkraftig allianse i opposisjon til utenriksminister Kissingers avspenningspolitikk (Mann 2004: 68-78). Rumsfeld var et naturlig valg for Cheney, som selv hadde blitt rekruttert til sin første jobb i Washington av nettopp Rumsfeld. I løpet av nesten syv år under Nixon- og Ford-administrasjonene hadde Cheney fungert som Rumsfelds nærmeste rådgiver (Mann 2004: 11).

Rumsfeld hadde helt siden tiden i Ford-administrasjonen vært opptatt av å bygge et sterkt og uavhengig USA. Han var sentral i Reagans presidentkampanje og hadde sterk tilknytning til de neokonservative kreftene i PNAC (Mann 2004; Halper og Clarke 2004). Enkelte har likevel valgt ikke å sidestille Rumsfeld og Cheney med de neokonservative (Ash 2004: 103; Halper og Clarke 2004: 14), og velger i stedet å kalle de to ”amerikanske nasjonalister”. For selv om begge er tilhengere av å bygge opp det amerikanske forsvaret, har Rumsfeld og Cheney tradisjonelt ikke hatt en like ideologisk tilnærming til den neokonservative tanken om å bygge et Pax America (ibid).

En som imidlertid hadde klare ideologiske synspunkter på amerikansk sikkerhets- og utenrikspolitikk, var Paul Wolfowitz, som under Bush ble utnevnt som viseforsvarsminister hos Donald Rumsfeld. Wolfowitz var sammen med sin daværende rådgiver, Lewis ”Scooter” Libby, hjernen bak den omtalte

¹ Dette var William Bennett, Richard Cheney, Eliot Cohen, Paula Dobriansky, Francis Fukuyama, Zalmay Khalilzad, I Lewis Libby, Dan Quayle, Peter Rodman, Henry Rowen og Paul Wolfowitz.

neokonservative forsvarsplanen som ble lekket til New York Times i 1992.

Wolfowitz hadde studert under professor Allan Bloom ved Cornell Universitetet og filosofen Leo Strauss ved Universitetet i Chicago, og hadde doktorgrad i statsvitenskap. I likhet med William Kristol var Wolfowitz inspirert av Strauss' tenkning om relativisme og liberalisme. Strauss kritiserer liberalismen som han mener har perspektiver ved seg som i verste tilfelle fører til relativisme og maktesløshet. Han fryktet en verden der ingenting lenger var verd å kjempe helhjertet for, og hvor mennesker med moralsk overbevisning ble stemplet som elitister, eller antidemokrater (Mann 2004: 26).

Wolfowitz fungerte i ulike rådgiverstillinger i forsvarsdepartementet under både Nixon, Ford og Carter, og det var først da han under president Ronald Reagan ble utpekt til den prestigetunge posisjonen som "Director of Policy Planning" i utenriksdepartementet at Wolfowitz virkelig valgte partipolitisk side. Mann (2004: 127-137) framhever hvordan Wolfowitz allerede under Reagan var motstander av Kissinger-inspirert pragmatisme i utenrikspolitikken. Sammen med Lewis Libby, som også fulgte ham til forsvarsdepartementet under president George H. W. Bush, argumenterte Wolfowitz sterkt for demokratisering i land som Filippinene og Sør-Korea; viktige allierte av USA. I et intervju med Mann i 2002 forklarte Wolfowitz sitt synspunkt: *"You can't use democracy, as you appropriately should, as a battle with the Soviet Union, and then turn around and be completely hypocritical about it when it's on your side of the line"* (Mann 2004: 134).

3.5.2 Realpolitikerne: Condoleezza Rice, Colin Powell og Paul O'Neill

Condoleezza Rice hadde vært president Bushs nærmeste utenrikspolitiske rådgiver gjennom hele valgkampen. Med bakgrunn som universitetsprofessor ved Stanford hadde hun en akademisk innstilling til sikkerhets- og utenrikspolitikk. Hun identifiserte seg selv om statsvitenskapelig realist, og en av hennes kolleger ved instituttet på Stanford har seinere uttalt at Rice trodde på *realpolitiken*; det at dominerende krefter i internasjonal politikk var knyttet til internasjonale strukturer, sikkerhetsdilemmaer og maktbalanse (Mann 2004: 148).

Med sine spesialkunnskaper om Sovjetunionens økonomiske, militære og politiske system hadde Rice blitt rekruttert til stillingen som assisterende sikkerhetsrådgiver under president George H. W. Bush. Det var den realpolitiske sikkerhetsrådgiveren Brent Scowcroft som egenhendig hadde plukket henne ut til stillingen (Melby 2004; Mann 2004).

General Colin Powell ble utnevnt til utenriksminister. Powell hadde bakgrunn som sikkerhetsrådgiver under Reagan, og som forsvarssjef under George H. W. Bush. Som tidligere rådgiver for forsvarsminister Caspar Weinberger hadde Powell vært med på å utmeisle den såkalte Weinberger-doktrinen. Sentralt i doktrinen sto kravet om at USA ikke skulle sende militære styrker i kamp, med mindre det var av *vital sikkerhetsmessig betydning for USA eller dets allierte* og med mindre en hadde *definerte klare politiske og militære mål for operasjonen*. Videre framhevet doktrinen at militær intervensjon skulle være *siste utvei*, og valgte man likevel å ta i bruk militære virkemidler, burde man være sikker på at det var en betydelig *støtte til dette i opinionen* (Weinberger 1984; Mann 2004: 119; Halper og Clarke 2004: 177).

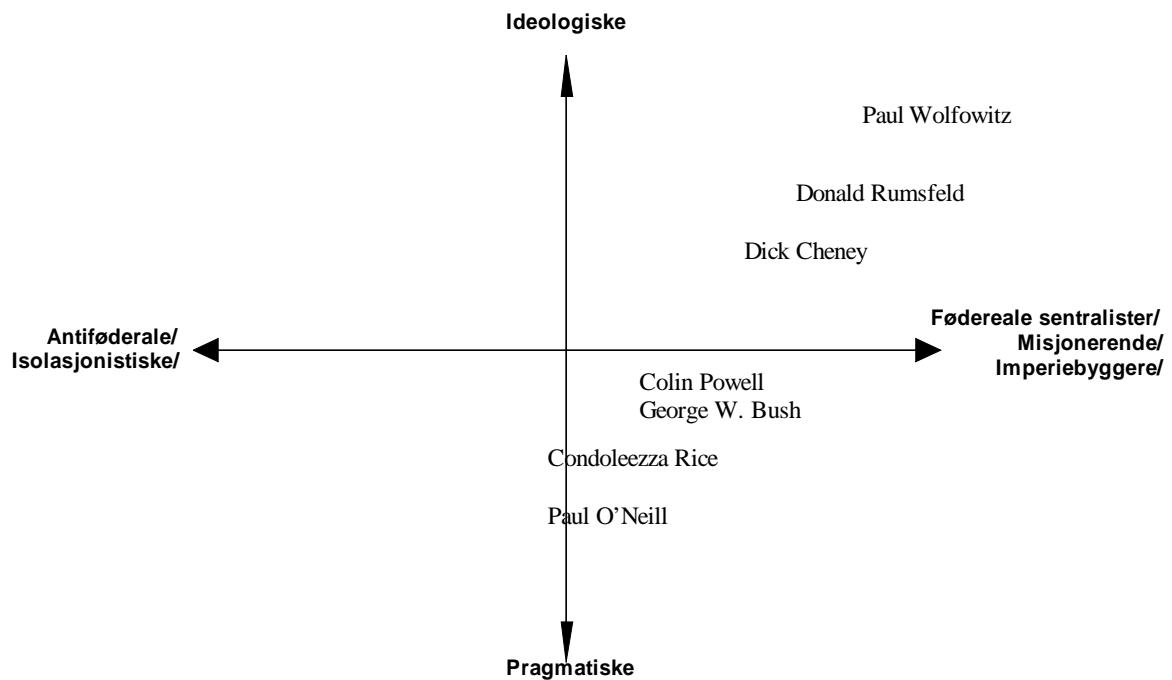
Powell gikk lenge under tilnavnet "the reluctant warrior"; han var av den oppfatning at om USA først skulle ta i bruk militære virkemidler, skulle det gjøres i et slikt omfang at konflikten ble avsluttet så raskt som mulig. Dette var bakgrunnen for at Powell videreutviklet Weinberger-doktrinen, og gjorde den til sin egen (Weinberger 1984; Powell 1992). Doktrinen ble tatt i bruk både under invasjonen i Panama i 1998 og under den påfølgende krigen om Kuwait. Under disse to konfliktene tok USA i bruk nesten overdreven stor militærstyrke for å oppnå sine militære mål (Powell 1992; Jaffe 1993; Mann 2004: 189; Dorrien 2004: 37).

I forkant av Gulfkrigen i 1991 stilte Powell spørsmålstegn ved om USA i det hele tatt burde gripe til våpen for å forsvare Kuwait. Hans meninger sto her i kontrast til daværende forsvarsminister Dick Cheney og viseforsvarsminister Paul Wolfowitz sine syn, som begge mente det var helt nødvendig å reagere militært på Iraks invasjon av Kuwait (Mann 2004: 183-186).

Paul Paul O'Neill ble utpekt til finansminister under George W. Bush. O'Neill hadde blant annet bakgrunn som direktør for en stor papirprodusent i USA, og hadde lenge tilhørt den moderate og realpolitiske delen av partiet (Suskind 2004).

3.6 Bush-administrasjonens sikkerhetsråd satt inn i modellen

Ut fra de funn jeg har gjort i kapittel 3.5 har jeg forsøkt å plassere de mest sentrale politiske aktørene i sikkerhetsrådet, inn i den utenrikspolitiske modellen:



Figur 5. President Bushs sikkerhetsråd. En fortolkning av de politiske ledernes utenrikspolitiske ståsted.

Vi skal være forsiktige med å sette de idealpolitiske merkelappene fra kapittel 3.4 på de enkelte medlemmene i administrasjonen. Likevel er skolene et godt utgangspunkt for å forstå de ulike ministrenes plassering innenfor modellens fire akser.

Interessant er det at Bush helt fra han startet sin presidentkampanje hadde med seg to utenrikspolitiske rådgivere fra hver sin side av modellen. Condoleezza Rice må kunne antas å ha hatt et relativt pragmatisk og realpolitisk syn på utenrikspolitikk da hun tiltrådte som Bushs nærmeste rådgiver under valgkampen. Paul Wolfowitz hadde på sin side sterk tilknytning til PNAC; han underskrev PNACs mye omtalte brev til Clinton i 1998, og hadde, som vi har sett, klart ideologisk motiverte synspunkter på

amerikansk utenrikspolitikk. Jeg har også merket meg av Ross (2005) eksplisitt karakteriserer Wolfowitz som en Straussianer.

Mellom disse to ytterpunktene har jeg plassert visepresident Dick Cheney, samt utenriksminister Colin Powell. Som vi har sett, hadde Dick Cheney både under konflikten i Kuwait og i utenrikspolitikken generelt sterkere vilje enn Powell til å ta i bruk militære maktmidler. Hans tilknytning til PNAC indikerer også hans ideologiske forankring i utenrikspolitikken. Forsvarsminister Donald Rumsfeld har jeg valgt å plassere nærmere Wolfowitz enn Cheney, hovedsakelig på grunn av sitt sterke forsvarspolitiske engasjement, og fordi Rumsfeld var med på å *stifte* PNAC.

Vanskeligst har det vært å plassere president George W. Bush selv i diagrammet. Årsaken er selvfølgelig at Bush var totalt uerfaren med utenrikspolitiske tema da han tiltrådte som president, og framsto heller ikke med sterke utenrikspolitiske meninger. Hans sterke tro på amerikansk eksepsjonalisme gjør at jeg har plassert ham høyere på den ideologiske skalaen enn Condoleezza Rice. Under sin tiltredelsestale som president ga Bush ellers tydelig uttrykk for at han ville ruste opp det amerikanske forsvaret, noe som trekker ham til høyre i modellen. Hans uttrykte skepsis under valgkampen til å ta i bruk det amerikanske militære, eksempelvis i nasjonsbyggingsprosjekt, trekker ham lenger nedover på skalaen enn visepresident Cheney. Jeg kommer til å se nærmere på Bush sine utenrikspolitiske synspunkter i forkant og etterkant av 11. september i kapittel 5.

4. Kapittel

Det nasjonale sikkerhetsrådets organisasjonsstruktur

4.1 Introduksjon

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på Det nasjonale sikkerhetsrådets (NSC) organisasjonsstruktur. Jeg vil først gjøre rede for den historiske bakgrunnen for opprettelsen av sikkerhetsrådet, før jeg går nærmere inn på hvordan lovgivningen legger formelle føringer for hvordan rådet skal organiseres. Her vil jeg først ta for meg rådets *formelle normative struktur*, før jeg tar for meg rådets *faktiske atferdsstruktur*.

Med formell normativ struktur menes det stabile system av forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon. Ifølge Egeberg (1984: 20-21) dreier strukturen seg om normer for hvem som har rett og/eller plikt til å være rolleinnhavere, normer for hva slags problemer organisasjonen bør eller må ta stilling til, hvilke typer løsninger som er akseptable, og endelig normer for hvordan organisasjonen bør eller må løse problemer. At strukturen er formell, betyr at forventninger knyttet til rolleinnhaverne er upersonlige.

Jeg vil først ta for meg sikkerhetsrådets formelle beslutningsstruktur, hvem som har rett og/eller plikt til å delta på møter i rådet, før jeg tar for meg dets formelle aksessstruktur; hvilke oppgaver rådet ifølge lovverket skal håndtere.

Til slutt i kapittelet vil jeg se nærmere på sikkerhetsrådet faktiske atferdsstruktur. Hensikten er å undersøke om det finnes visse generelle trender for beslutningsatferd i rådet, uavhengig av hvem som innehar presidentembetet.

4.2 Historisk bakgrunn

Det nasjonale sikkerhetsrådet ble opprettet i 1947, samtidig som det daværende marinedepartementet og krigsdepartementet ble slått sammen i til et amerikansk forsvarsdepartement. Opprettelsen av rådet var foreslått i en rapport fra det daværende marinedepartementet, som respons på forslaget om å samordne krigsdepartementet og marinedepartementet (Eberstadt 1945; Zegart 1999: 64-65; May; 2004). I stedet for å samordne de militære tjenestene i et forsvarsdepartement var forslaget fra marinedepartementet å opprette et nasjonalt koordineringsorgan, Det nasjonale sikkerhetsrådet, der alle forsvarsgrener var representert. Rådet skulle ha ansvar for å utforme og koordinere nasjonal sikkerhetspolitikk. Presidenten skulle fungere som rådets leder. De andre medlemmene i rådet skulle være ministrene for de enkelte forsvarsgrenene – marinen, hæren og luftforsvaret – samt utenriksministeren. I rapporten fra marinedepartementet ble det også foreslått å opprette et *uavhengig* profesjonelt sekretariat, ledet av en nasjonal sikkerhetsrådgiver, med ansvar for å koordinere oppgaver mellom de ulike representantene i rådet. Det er verdt å merke seg sikkerhetsrådgiveren ifølge forslaget *ikke* skulle utpekes av presidenten (Eberstadt 1945; Zegart 1999: 65).

Zegart (1999: 54-75) hevder Det nasjonale sikkerhetsrådet ikke oppsto som resultat av overordnede nasjonale sikkerhetsvurderinger, men snarere på grunn av stridigheter mellom krigsdepartementet, president Truman og marineminister James V. Forrestal. Marinen med Forrestal i spissen var i utgangspunktet *mot* sammenslåing av departementene. Det nasjonale sikkerhetsrådet var deres forslag til kompromiss. President Truman var på sin side fast bestemt på at en sammenslåing av de militære styrkene var nødvendig, men gikk samtidig med på å opprette sikkerhetsrådet som en gest til marinene, eller for å skape ro i rekkene.

Zegart (1999: 94) framhever tre strukturelle, organisasjonsmessige fødselsmerker som siden har fått konsekvenser for hvordan rådet fungerer. Først og fremst, understreker Zegart, er det lite eller ingenting i lovgivningen som forplikter NSC overfor Kongressen, verken når det gjelder styring eller kontroll av beslutningsprosessene. Ingen medlemmer av Kongressen er gitt rett til å delta i rådets

møter. Rådsmedlemmene trenger verken rapportere, konsultere eller melde fra til Kongressen om noe som blir diskutert i rådet. Verken sikkerhetsrådgiveren eller andre i hans stab trenger godkjenning fra Kongressen og står ikke ansvarlig for de folkevalgte; de kan med andre ord ikke bli kalt inn til Kongressen for å forklare seg om sine aktiviteter, med mindre dette godkjennes av presidenten.

Videre la loven av 1947 til rette for et eget sekretariat knyttet til sikkerhetsrådet. Selv om sekretariatet i utgangpunktet var tiltenkt en ren administrativ rolle, er det ingenting i lovgivningen som hindrer presidenten i øke antallet embetsmenn, eller gi dem oppgaver langt ut over det rent administrative. Og kanskje enda viktigere: Loven slår fast at staben skal ledes av en sikkerhetsrådgiver *utpekt* av presidenten. Alt i alt åpnet dette for utviklingen av en ny administrativ stab sterkt knyttet til presidentens egen posisjon, framfor en administrativt uavhengig stab.

Det tredje og avgjørende punktet, påpeker Zegart (ibid: 94-95), er at loven understreket presidentens overordnede rettigheter i utenriks- og sikkerhetsspørsmål. Det nasjonale sikkerhetsrådet kan delta i vurderinger og komme med innspill, men til sjuende og sist har presidenten endelig beslutningsmyndighet. Sikkerhetsloven gjorde det klart at presidenten alene bar ansvaret for landets utenrikspolitikk. Zegart (1999: 95) konkluderer at loven og den organisasjonsstruktur den fastslo, ga presidenten utvidet handlingsrom i utenrikspolitikken.

Zegart (1999: 88) skiller mellom det hun kaller det gamle sikkerhetsråd-systemet (før president Kennedy), og det moderne systemet. Hovedforskjellen er at den administrative staben skifter lojalitet; fra å være en nøytral stab som driver koordinering av sikkerhetsrådets arbeid, blir den presidentens egen stab. Symptomatisk for endringen var at president Kennedy flyttet den nasjonale sikkerhetsrådgiveren inn i Det hvite hus og gjorde stillingen om til en personlig rådgiverstilling for presidenten. I tillegg har de formelle møtene mellom regjeringsmedlemmene, det *egentlige* sikkerhetsrådet, mistet betydelig makt og innflytelse til fordel for mer uformelle samarbeidskonstellasjoner mellom presidenten og hans stab (Zegart 1999; Rothkopf 2005; Inderfurth og Johnson [red.] 2004).

4.3 Formell beslutningsstruktur

Den nasjonale sikkerhetslovgivningen fra 1947 fastslår at Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC) skal bestå av tre nøkkelgrupper. For det første et ministerråd, der presidenten, visepresidenten, utenriksministeren, og forsvarsministeren har møterett. Presidenten står i tillegg fritt til å invitere andre ministre med i rådet, slik eksempelvis president Clinton og president George W. Bush har gjort ved å åpne rådet for sine finansministere. For det andre gis direktøren for etterretningstjenesten CIA og forsvarssjefen møterett i rådet med status som rådgivere, og for det tredje fastslår loven at et eget sekretariat skal bistå og koordinere rådets virksomhet (National Security Act 1947). Ut over disse retningslinjene legger loven få bånd på hvordan presidenten organiserer sikkerhetsrådet.

Gjennom de fem siste presidentperiodene kan det imidlertid se ut som om det er etablert presedens for et system med en ministerkomité (Principals Committee), bestående av de viktigste ministrene, og en underkomité (Deputies Committee), bestående av statssekretærer og viseministere. Systemet ble første gang formalisert av president George H. W. Bush og har siden blitt videreført av president Clinton og president George W. Bush (Inderfurth og Johnson 2004a: 98; Clinton 1993; Bush 2001b).

Underkomiteens oppgave har de siste 15 årene bestått i å analysere betydningen av ulike saker, vurdere konsekvenser av ulike valgalternativ og etablere faktagrunnlag i saker for videre vurdering i ministerkomiteen eller i selve rådet (der presidenten også deltar). Den nasjonale sikkerhetsrådgiveren, utpekt av presidenten, forbereder alle møter på ministernivå, mens stedfortredende sikkerhetsrådgiver leder møtene på statssekretærnivå. Den nasjonale sikkerhetsrådgiveren har imidlertid overordnet administrativt ansvar for hele sikkerhetsrådet, og har møterett på alle nivåer (Zegart: 98-99). Denne møteretten er imidlertid ikke konstitusjonell, og i prinsippet kan presidenten selv bestemme hvilke møter sikkerhetsrådgiveren får delta på.

Antall ansatte i sikkerhetsrådets sekretariat har de siste årene økt betraktelig, fra rundt 20 ansatte i 1965 til mer enn 100 ved inngangen til George W. Bushs første presidentperiode (Inderfurth og Johnson 2004b: 132).

4.4 Formell aksesstruktur

Som vi har sett, definerer en organisasjons aksesstruktur hvilke problemer og løsninger som har tilgang til beslutningsprosessene i organisasjonen. De formelle reglene for hvilke problemområder sikkerhetsrådet skal håndtere, representerer her en viktig del av aksesstrukturen. Disse er imidlertid vagt beskrevet i lovgivningen og gir stort rom for tolkning. I den nasjonale sikkerhetslovgivningen står det å lese:

”The function of the Council shall be to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and military policies relating to the national security so as to enable the military services and the other departments and agencies of the Government to cooperate more effectively in matters involving national security”
(National Security Act 1947)

Ifølge loven er det ellers opp til presidenten å bestemme hvilke saker og oppgaver sikkerhetsrådet skal vurdere og behandle. Loven understreker at rådets formål er å koordinere oppgaver mellom ulike departementer, men loven understreker videre rådets plikt i henhold til presidentens henvisninger å vurdere *“policies on matters of common interest to the departments and agencies of the Government concerned with the national security, and to make recommendations to the President in connection therewith”* (ibid).

Sikkerhetsrådets formelle aksesstruktur virker med andre ord lite begrensende i forhold til hvilke tema som kan behandles der.

Med utgangspunkt i Stephen Weiners (1976) nyansering av garbage can-teorien, der de enkelte deltakere i en beslutningsprosess anses som bærere av problemer og løsninger, kan vi definere selve presidentvalget som første barriere for definering og problemløsning i sikkerhetsrådet. Den administrasjonen som velges, vil således ha med seg egne begreper om hva sikkerhets- og utenrikspolitikk skal dreie seg om.

Hvilke saker som er av nasjonal sikkerhetspolitisk betydning er, som vi har sett i kapittel 3, mer omstridt nå enn under den kalde krigen. President Clinton gjorde eksempelvis økonomisk politikk til en sentral del av sin sikkerhetspolitiske agenda, i tillegg til helsepolitiske spørsmål, som HIV/AIDS-epidemien i det sentrale Afrika. Clinton gjorde disse temaene til spørsmål av betydning for sitt nasjonale sikkerhetsråd ved å opprette egne underkomiteer med ansvar for internasjonal helse- og miljøpolitikk. Dette er perspektiver president George W. Bush har valgt å tone ned (Inderfurth og Johnson 2004a: 100-103).

Det er viktig å understreke at sikkerhetsrådets stab er en del av presidentens egen stab. Møter på alle nivåer i Det nasjonale sikkerhetsrådet foregår derfor i Det hvite hus, og det er også her den nasjonale sikkerhetsrådgiveren har sitt kontor. Presidenten kan ansette og avskjedige medlemmer av sikkerhetsrådets stab etter eget forgodtbefinnende. I motsetning til hva tilfellet er med ministere, trenger disse ansettelsene heller ikke godkjenning i Kongressen (Bowles 1998: 119).

4.5 Faktisk atferdsstruktur

Med faktisk atferd menes den beslutningsatferd som faktisk finner sted i organisasjonen. Egeberg (1984: 22) sier atferden må ha preg av stabilitet og regularitet før man kan snakke om faktisk atferdsstruktur.

Hensikten med å opprette sikkerhetsrådet i første instans var i hovedsak å sikre god informasjonsflyt og koordinering mellom de ulike forsvarsgrenene, utenriksdepartementet og presidenten. Presidenten kunne bruke rådet til å konferere sine ulike ministere før han skulle fatte viktige beslutninger. Det var med andre ord selve rådet som var organets viktigste møteplass. Slik er det ikke lenger. Amy B. Zegart (1999) har funnet tre faktorer som kjennetegner faktisk atferdsstruktur i det moderne sikkerhetsrådet.

Først og fremst har den nasjonale sikkerhetsrådgiveren gått fra å være en ren administrativ stilling, slik den var under president Truman, til å bli en av presidentens viktigste personlige rådgivere.

For det andre, og delvis som følge av første punkt, har kapasitet, innflytelse og handlefrihet i sikkerhetsrådets administrasjon økt betraktelig.

For det tredje framhever Zegart at det formelle sikkerhetsrådet har tapt mye av sin betydning. Et gjennomgående handlingsmønster hos alle presidenter siden Kennedy er at de i stedet gjør utstrakt bruk av ulike former for uformelle møter og kontaktmønstre (Zegart 1999: 85-87). Dette gjelder også etter at president George H. W. Bush innførte den nye ministerkomiteen og statssekretærkomiteen. Selv ga George H. W. Bush tidlig beskjed om at han ville varsles om, og delta på, alle møter i ministerkomiteen, noe som i praksis innebar at denne komiteen skulle fungere som et ordinært sikkerhetsråd. Slike møter fant imidlertid sjelden sted. I løpet av G. H. W. Bushs første to år som president var det knapt et eneste ministermøte i sikkerhetsrådet. I stedet hadde presidenten uformelle møter med dem han mente det var nødvendig å rådføre seg med om gjeldende tema (Inderfurth og Johnson 2004a: 98-99). President Clinton opererte på samme uformelle måte (ibid: 100-101).

Det nye systemet, sentrert rundt Det hvite hus, etterlot både forsvarsdepartementet og utenriksdepartementet på sidelinjen i utformingen av utenrikspolitikken. Det aktive og sterke sekretariatet i sikkerhetsrådet representerte ikke bare en ny, konkurrerende enhet, men også en barriere mellom de enkelte departementene og presidenten.

Spesielt kommer dette til uttrykk i forholdet mellom president og utenriksminister. De fleste utenriksministere har helt siden sikkerhetsrådet ble opprettet, arbeidet i motbakke i forhold til å få innflytelse over sitt eget politikkområde. Helt siden president Kennedys dager har stadig mer utenrikspolitisk makt blitt flyttet fra utenriksdepartementet til Det hvite hus (Rockman 1981; Sorensen 1987; Inderfurth og Johnson 2004 [red.]; Rothkopf 2005). Til og med under president Reagan, som lovet å flytte utenrikspolitisk makt tilbake til utenriksdepartementet, viste det seg vanskelig for utenriksminister George Shultz å få kontroll over politikkutformingen: *"I would have to struggle incessantly to do my job"*, skrev han i sine memoarer (Shultz 1993: 313).

Den naturlige tendensen at presidenter foretrekker å stole på egen stab framfor staben i de andre departementene, kan også forklare hvorfor utenriksdepartementet

ikke har klart å gjenvinne den makt og innflytelse det hadde over utenrikspolitikken før 2. verdenskrig (Zegart 1999: 100).

Sammenliknet med mange andre statsledere har den amerikanske presidenten potensielt relativt stor innflytelse over utforming og utøving av sitt lands utenriks- og sikkerhetspolitikk. Opprettelsen av Det nasjonale sikkerhetsrådet og den voksende sikkerhetspolitiske staben rundt presidenten har vært med på å øke presidentens mulighet til å utøve egen politikk (Bowles 1998: 382-388). Dette har gjentatte ganger ført til gnisninger mellom president og utenriksminister. Presidenter som Kennedy, Nixon og Carter er alle kjent for å ha utformet sin utenriks- og sikkerhetspolitikk i tett samarbeid med sine nasjonale sikkerhetsrådgivere, mens utenriksministeren i enkelte tilfeller har blitt henvist til å pleie diplomatiske forbindelser.²

Zegarts funn underbygges av andre empiriske funn som er gjort i studier av offentlige organisasjoner. Flere undersøkelser viser hvordan informasjonsflyten mellom organisasjonsheter svekkes ved opprettelse av organisatoriske grenser, enten de er horisontale eller vertikale. Egeberg bruker begrepet ”skjerm” om slike grenser (Egeberg 1984: 66). Samtidig viser studier fra New Zealand hvordan oppsplitting av fungerende, offentlige organisasjoner har svekket intern ekspertise hos den enkelte enhet, og økt konfliktnivået mellom de ulike enhetene. Disse studiene har i tillegg vist hvordan vertikal spesialisering fører til større faglig autonomi for den spesialiserte virksomheten, men at spesialiseringen samtidig fører til endrede samarbeidsforhold mellom politisk og administrativ ledelse. Samarbeid som tidligere var basert på gjensidig tillit, har ved økende spesialisering blitt basert på økende kontroll og mistanke (Christensen 2001). Dette er funn som sammenfaller godt med Zegarts beskrivelse av hvordan den økende utenrikspolitiske spesialiseringen hos staben i Det hvite hus har ført til økte spenninger mellom president og utenriksminister.

² For mer informasjon om det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom Nixon og hans sikkerhetsrådgiver, siden utenriksminister, Henry Kissinger, se Kissinger (1979). For mer informasjon om historiske samarbeidskonstellasjoner i sikkerhetsrådet, se Rothkopf (2005), Inderfurth og Johnseon (red.) (2004), eller Strong (2005).

5. Kapittel

Bushs sikkerhetsråd – faktisk atferdsstruktur

5.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg se spesifikt på atferdsstrukturen i Bush-administrasjonens sikkerhetsråd. Med faktisk atferd menes den beslutningsatferd som virkelig finner sted i organisasjonen. Når atferden har preg av stabilitet og regularitet, snakker vi om faktisk atferdsstruktur. Denne kan i større eller mindre grad avspeile den formelle normative strukturen (Egeberg 1984: 22).

Som vi har sett i kapittel 4, har den amerikanske presidenten stort spillerom til å utforme sitt sikkerhetsråd slik han selv ønsker. Dette kapittelet ser nærmere på hvordan president George W. Bush organiserte *sitt* sikkerhetsråd. Jeg vil først ta for meg rådets formelle beslutningsstruktur – det vil si hvilke formelle regler Bush utstedte for hvem som har rett og/eller plikt til å være rolleinnhavere i hans sikkerhetsråd – før jeg tar for meg sikkerhetsrådets aksessstruktur.

I denne oppgaven er jeg spesielt interessert i å måle endring i aksess før og etter 11. september 2001. I dette kapittelet har jeg derfor definert perioden før og etter terroraksjonene som to ulike tidsmessige enheter for studien av aksessstruktur.

Helt til slutt i kapittelet har jeg sammenliknet sikkerhetsrådets beslutningsatferd før og etter 11. september 2001. Hensikten er å kunne spore eventuelle endringer tilbake til aktørene i modellen fra kapittel 3.6.

5.2 Formell beslutningsstruktur

Det tok president George W. Bush nesten en måned å utferdige et formelt direktiv om organiseringen av sitt første sikkerhetsråd (Bush 2001b). Her videreførte Bush både farens system fra 1989, med et ministerråd og et råd på statssekretærnivå, men også president Clintons praksis med å gi finansministeren møterett i rådet. Bush kastet imidlertid ut igjen den amerikanske FN-ambassadøren, noe som kanskje markerte at han ville legge mindre vekt på internasjonale fellesinstitusjoner enn sin forgjenger (Bush 2001b).

Mest oppsiktsvekkende var det at Bush ga sin visepresident langt større aksess i sikkerhetsrådet enn det som tidligere hadde vært vanlig for visepresidenter. I tillegg til møterett i selve rådet fastslo Bush at visepresidenten i likhet med sikkerhetsrådgiveren skulle kunne delta i et hvilket som helst møte, uansett nivå, i sikkerhetsrådet (ibid).

Ifølge en artikkel i Washington Post (10.2.2001) ville sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice opprette et sikkerhetsråd etter mønster fra president George H. W. Bush og tidligere sikkerhetsrådgiver Brent Scowcroft sine perioder. Hun kuttet en tredel av stillingene i sikkerhetsrådet, og hadde som mål å konsentrere rådets arbeid om de spørsmålene som var sentrale for administrasjonen, som rakettforsvar og internasjonal økonomi (Washington Post 10.2.2001). I sitt første møte med staben i sikkerhetsrådet gjorde Rice det klart at presidenten mente sikkerhetsrådet hadde vokst seg for stort og mektig under president Clinton, og at Bush derfor ville flytte mer makt og innflytelse tilbake til departementene (Rothkopf 2005: 405)

Som sikkerhetsrådgiver ønsket Rice langt fra å være det Crabb og Mulcaha (1991) definerer som en "agent", slik eksempelvis Kissinger hadde vært. I stedet ville hun fungere som koordinator mellom de ulike departementene. Rice ville at sikkerhetsrådet skulle oppfattes som et upartisk råd der ulike meninger kunne brytes mot hverandre, slik det hadde fungert under hennes mentor, Brent Scowcroft (Rothkopf 2005: 405).

I et intervju med David Rothkopf (2005: 405) utdypet Rice sitt syn:

"I really wanted to have an NSC that functioned a lot like Brent's NSC, low-key, very much more of a coordinating function, much less operational, smaller."

5.3 Aksess og beslutningsatferd før 11. september 2001

Det er vanskelig å fastslå *hvilke* sikkerhetspolitiske ideer som hadde vunnet fram ved valget av Bush som president. Som vi har sett, la Bush i valgkampen stor vekt på at han ville benytte seg av en bredt sammensatt gruppe av rådgivere når han skulle utforme sin sikkerhets- og utenrikspolitikk. Til tross for at teamet var enige om visse fundamentale forutsetninger i utenrikspolitikken, jamfør funnene i kapittel 3.6, var teamet uenige om mange overordnede strategiske spørsmål.

Sikkert var det imidlertid at Pat Buchanan og hans paleokonservative tenkning hadde lidd et svidende nederlag, og at paleokonservativ definering og problemløsning derfor ikke hadde aksess til sikkerhetsrådet.

I løpet av valgkampen hadde Rice gitt Bush råd om ikke å komme med uttalelser han ville kunne angre på siden. Hun koordinerte Bushs utenrikspolitikk, som åpnet for at USA unilateralt ville kunne kutte sitt atomvåpenarsenal, men samtidig avvikle ABM-avtalen og bygge et eget rakettforsvar. Samtidig var Rice i tråd med sitt realpolitiske ståsted skeptisk til bruk av militære styrker utenlands, noe som førte til at Bush i løpet av sin valgkamp åpnet for amerikansk tilbaketrekning fra Balkan (Sciolino 2004: 215).

I løpet av valgkampen ga Bush uttrykk for et ønske om å føre en ydmyk utenrikspolitikk. Utenrikspolitikken skulle være forsiktig og interessebasert, og han lovet å være mer forsiktig med bruk av militære styrker utenlands enn Clinton hadde vært (Halper og Clarke 2004: 133; Melby 2004: 13).

19. november 1999 holdt George W. Bush en tale i president Ronald Reagan-biblioteket i Simi, California, der han staket ut sin utenrikspolitiske kurs. Etter å ha fastslått sin generelle skepsis til bruk av militær intervensjon utenlands, sa Bush at han gikk inn for en distinkt amerikansk internasjonalisme:

"Idealism, without illusions. Confidence, without conceit. Realism, in the service of American ideals. Videre sa Bush: "Let us reject the blinders of isolationism, just as we refuse the crown of empire. Let us not dominate others with our power...And let us have a foreign policy that reflects American character. The modesty of true strength. The humility of real greatness" (Bush 1999).

Ifølge Condoleezza Rice var dette meninger George W. Bush selv trodde sterkt på, og som han ikke hadde blitt innprentet av sitt korps av utenrikspolitiske rådgivere (Rice 2000: 53). Bush understreket også tilsvarende synspunkter seinere i valgkampen, i en tv-debatt med Demokratenes presidentkandidat Al Gore. For å framheve de utenrikspolitiske forskjellene mellom seg selv og Gore, sa Bush: *"He believes in nation-building (...) I would be very careful about using our troops as nation builders"* (Halper og Clarke 2004: 135).

I sin tiltredelsestale la Bush vekt på at han ville bygge ut det amerikanske forsvaret til en størrelse som ikke lot seg utfordre. Men han brukte også realismens termer, og sa ha ville skape en maktbalanse til fordel for frihet:

"We will build our defenses beyond challenge, lest weakness invite challenge. We will confront weapons of mass destruction, so that a new century is spared new horrors. The enemies of liberty and our country should make no mistake: America remains engaged in the world, by history and by choice, shaping a balance of power that favors freedom" (Bush 2001a).

I månedene etter at Bush hadde tiltrådt som president, fortsatte Condoleezza Rice nå tiltrådt som sikkerhetsrådgiver å administrere administrasjonens utenrikspolitikk sammen med den nye utenriksministeren Colin Powell. De utenrikspolitiske temaene som hadde stått på dagsorden under Bushs valgkamp, ABM-avtalen og USAs forhold til Kina, fortsatte nå å dominere agendaen i presidentens sikkerhetsråd (The 9/11 Commission Report: 198-203; Mann 2004: 103).

Ifølge lederen for presidentens kontraterrorismearbeid, Richard Clarke, var de daglige personalmøtene i Det nasjonale sikkerhetsrådet preget av detaljerte diskusjoner om ABM-avtalen (Clarke 2004: 234). Clarke var svært frustrert over hvor lite tid og ressurser Bush-administrasjonen brukte på bekjempelse av al-Qa'ida. Allerede 23. januar 2001 hadde Clarke oppfordret Rice til å arrangere et møte på

ministernivå i sikkerhetsrådet for å vurdere trusselen fra det Afghanistan-baserte terrornettverket (Clarke 2001). Men til tross for gjentatte forespørsler fra Clarke fant det ikke sted noen briefing på ministernivå før 4. september 2001 (Clarke 2004: 229-238).³

Ifølge Bob Woodward (2004: 15-23) sto Irak høyt på Bush-administrasjonens agenda helt fra Bush tiltrådte. Han beskriver tre lengre møter på ministernivå vinteren og våren 2001 som utelukkende omhandlet Irak. I tillegg nevner han fire ulike møter på statssekretærnivå sommeren 2001 med samme tema. Tilsvarende framhever Bushs første finansminister, Paul O'Neill, at en invasjon av Irak ble diskutert allerede på det første møtet i administrasjonens sikkerhetsråd, 30. januar 2001 (Suskind 2004: 70-75).

Men til tross for at ulike tiltak i Irak allerede ble diskutert på sikkerhetsrådets første møte var det ifølge Halper og Clarke (2004: 154) likevel uklart hvilken utenrikspolitisk linje Bush ville legge seg på i Irakspørsmålet. Tilsvarende hevder Mann (2004:301) at Irakspørsmålet i forkant av 11. september i hovedsak var et anliggende som var overlatt til utenriksminister Powell.

Ifølge PNAC-stifterne William Kristol og Robert Kagan hadde de neokonservative kreftene i disse første månedene alt for lite kontroll over Bush-administrasjonens politikk. Spesielt mislikte de to Bushs forslag til forsvarsbudsjett. Under en artikkel i Weekly Standard med tittelen "No Defense" oppfordret de 23.7.2001 forsvarsminister Donald Rumsfeld og viseforsvarsminister Paul Wolfowitz til å trekke seg i protest (Dorrien 2004: 148).

³ Det hersker uenighet mellom Condoleezza Rice og Richard Clarke om hvor stor vekt Bush-administrasjonen la på kontraterrorisme i forkant av 11.9.2001. Utdypende informasjon både fra Rice og Clarke finnes på nettsidene til "The National Security Archive": <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB147/index.htm>. Der ligger det utdrag av Clarkes vitnemål for Kongressen og Rices vitnemål for den såkalte 9/11-kommisjonen. Sidene inneholder også et intervju med tidligere president Clinton om saken.

5.4 Aksess og beslutningsatferd etter 11. september 2001

I etterkant av 11. september 2001 endret president George W. Bush sin utenrikspolitiske profil. Utviklingen kan blant annet sees i sentrale taler Bush holdt i etterkant av terroraksjonene (Halper og Clarke 2004: 138-139).

Kvelden 11. september 2001 sammenkalte Bush og Rice Det nasjonale sikkerhetsrådet, etterfulgt av et lengre møte med en gruppe nøkkelrådgivere som etter hvert skulle bli presidentens ”krigskabinett.” Allerede på det første møtet åpnet det seg et vell av problemer og løsninger knyttet til situasjonen som hadde oppstått. Ifølge Balz og Woodward (2004: 268) argumenterte utenriksminister Powell for umiddelbar diplomatisk kontakt med Pakistan og Afghanistan. Han ville presse de to landene til å sette i verk tiltak mot al-Qa’ida. CIA-direktør Tenet mente i likhet med Powell det var nødvendig å presse Taliban-regimet i Afghanistan. Al-Qa’ida skulle ikke lenger få ha Afghanistan som fristed. Forsvarsminister Rumsfeld gikk enda lenger, og mente USA nå måtte presse ethvert land mistenkt for å støtte terrorisme.

At Bush åpnet for en bred strategi i kampen mot terror, ble klart allerede samme kveld. I sin tale til nasjonen gjorde Bush det klart at han ikke bare ville forfølge terroristene som sto bak angrepene, men også dem som beskyttet dem: *”We will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbor them”* (Bush 2001c). I samme tale brukte Bush for første gang ordet ”krig” om kampen mot terrorisme (ibid).

Dagen etter terrorangrepet ble det holdt nye møter i sikkerhetsrådet. Diskusjonen der gikk bredt om hvordan en skulle reagere på aksjonene. En rekke forslag til reaksjoner ble diskutert, alt fra økonomiske til militære, mot flere ulike stater og grupperinger. Ifølge Balz og Woodward (2004: 270) var det her Bush for første gang ba om at det ble laget en liste med krav til Taliban og til Pakistan.

Under møtet skal Powell ha ytret ønske om å konsentrere ”krigen mot terror” til al-Qa’ida og Taliban. Utenriksministeren mente det ville være lettere å samle internasjonal støtte til et presist mål – å eliminere al-Qa’ida – framfor et mer upresist

mål. CIA-direktør Tenet ville gi paramilitær og økonomisk støtte til den såkalte Nordalliansen i Afghanistan, som kjempet mot Talibanregimet i landet.

Dick Cheney argumenterte for en bred reaksjon: "*To the extent we define our task broadly,*" sa visepresidenten. Han reiste spørsmål om ikke andre stater også sponset al-Qa'ida. Rumsfeld stilte spørsmålstegn ved hvorfor USA ikke kunne ta knekken på Saddam Hussein og al-Qa'ida samtidig (ibid: 270-272). Allerede samme kveld skal Bush ha brakt spørsmålet videre til rådgiver Richard A. Clarke, og bedt ham undersøke alle muligheter for en forbindelse mellom Irak og al-Qa'ida-aksjonen (Clarke: 2004:32).

Viseforsvarsminister Paul Wolfowitz var blant dem som mente det fantes klare forbindelser mellom Irak og al-Qa'ida, og hadde gitt sterkt uttrykk for dette under et av sikkerhetsrådets statssekretærmøter (Clarke 2004: 231).

I likhet med Clinton-administrasjonen hadde Bush-administrasjonen helt fra starten av hatt som mål å få til regimeendring i Irak. Wolfowitz hadde ønsket å gi militær og økonomisk støtte til opposisjonskrefter i og utenfor Irak. Men i forkant av 11. september var Irak-politikken i hovedsak blitt overlatt til utenriksdepartementet og Colin Powell. Han hadde arbeidet for nye, "smarte" sanksjoner mot landet (Woodward 2004: 20-21; Mann 2004: 301).

15. september samlet Bush hele sitt krigskabinett på feriestedet Camp David: visepresident Dick Cheney, utenriksminister Colin Powell, forsvarsminister Donald Rumsfeld, sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice, stabssjef Andrew Card, CIA-direktør George Tenet, forsvarssjef Hugh Shelton, justisminister John Ashcroft, finansminister Paul O'Neill, FBI-sjef Robert Mueller, rådgiver Karen Hughes, pressesjef Ari Fleischer og viseforsvarsminister Paul Wolfowitz.

Under dette møtet skal Wolfowitz ha gått hardt ut for et angrep på Irak (Balz og Woodward 2004; Dorrien 2004: 151). Han argumenterte for at den virkelige kilden til alle problemene antakelig var Saddam Hussein (Balz og Woodward 2004: 279). Ingen i sikkerhetsrådet stilte seg under dette møtet direkte avvisende til å angripe Irak. Både Cheney, Wolfowitz og Rumsfeld argumenterte for en bred strategi i krigen mot terror. Det var mer tale om *når* det var riktig å angripe Irak, framfor *om* det var riktig (Balz og Woodward 2004; Dorrien 2004; Mann 2004). Utenriksminister Powell

skal imidlertid ha vært sterkt kritisk til et umiddelbart angrep på Irak, og framhevet at målet måtte være al-Qa'ida og Taliban (ibid). Paul O'Neill la fram en strategi for hvordan man skulle ramme al-Qa'ida og Taliban økonomisk (Balz og Woodward 2004).

Bush bestemte seg i første omgang for å gå løs på Afghanistan, men hadde ikke avvist å gå til aksjon mot Irak. Han hadde bare lagt problemet til side for en stund (Mann 2004: 303; Dorrien 2004: 150-152; Woodward 2004).

Utenfor administrasjonen var det nok av dem som krevde omfattende reaksjoner. Bare en måned etter 11. september trykket det neokonservative magasinet "Weekly Standard" en artikkel av historikeren Max Boot, med tittelen "The Cast for American Empire". Her argumenterte Boot for at imperialistisk realisme var USAs mest realistiske strategi i etterkant av terroraksjonene. Ifølge Boot var 11. september et resultat av at USA hadde vært tilbakeholdne i sin utenrikspolitikk (Dorrien 2004: 155).

USAs bombeangrep på Afghanistan startet en måned etter terrorangrepet, 7. oktober 2001. Til tross for innbitt motstand fra Taliban-styrkene den første måneden, klarte amerikanske og britiske styrker, med stor hjelp av den afghanske Nordalliansen, å skaffet seg kontroll over landet i løpet av tre måneder.

16. desember 2001 besøkte forsvarminister Donald Rumsfeld de amerikanske styrkene i Kabul. Til tross for at Talibanregimet var nedkjempet, og al-Qa'ida syntes å være uorganisert og på flukt, var hans beskjed til troppene klar: "*Your job is certainly not over. There is a number of countries that are known as being on the terrorist list*" (Mann 2004: 308-309).

Allerede i november 2001 begynte diskusjonene i Bush-administrasjonen om hva som ville bli kampanjens neste mål etter Afghanistan. Ifølge sentrale kilder i utenriksdepartementet var det ifølge Mann (2004: 309) lenge diskusjoner om USA skulle gå til militære aksjoner mot andre land som al-Qa'ida var kjent for å ha operert fra. De første planene for en militær aksjon i Somalia ble iverksatt, men det var også diskusjoner om hvorvidt USA skulle gå til militæraksjon i land som Sudan, Yemen og Filippinene.

Etter å ha konsentrert seg om et spesifikt militært mål var Bush-administrasjonen i ferd med å utvide sin strategi. Etter ett år i presidentembetet gjorde Bush det klart at han var klar for å endre sin utenrikspolitiske kurs.

Et tydelig tegn på retningen president Bush var på vei kom under hans State of the Union-tale i januar 2002. Her gjorde Bush det klart at hans krig mot terror handlet om langt mer enn å bekjempe al-Qa'ida. Etter å ha trukket paralleller mellom al-Qa'ida, palestinske Hamas og libanesiske Hizbollah, begynte Bush å snakke om en helt ny "fase to" i kampen mot terrorisme: "*Our **second goal** is to prevent regimes that sponsor terror from threatening America or our friends and allies with weapons of mass destruction. Some of these regimes have been pretty quiet since September the 11th, but we know their true nature,*" sa Bush, og trakk fram Irak, Iran og Nord-Korea som eksempler. Videre sa Bush: "*States like these and their terrorist allies constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world...[...]. **I will not wait on events while dangers gather.** I will not stand by as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons*" (Bush 2002, [min utheving]).

Bushs "State of the Union" var et forvarsel om hva som skulle komme. Den tegnet det første bildet av et USA som var villig til å ta i bruk forkjøpsangrep som en del av sin utenrikspolitiske strategi, og gjorde det samtidig klart at Bush ville legge til rette for den største økningen i nasjonens forsvarsbudsjett på 20 år (Halper og Clarke 2004: 139-141).

Samme vår holdt Bush en tale på militærakademiet West Point som Melby (2004: 17) har beskrevet som den mest dramatiske tale om hovedprinsippene i amerikansk utenrikspolitikk siden president Truman proklamerte Truman-doktrinen i 1947. Her la Bush fram prinsippene som siden har blitt kjent som Bush-doktrinen. Prinsippene ble til slutt nedfelt og publisert i presidentens sikkerhetsstrategi fra 2002, siden videreført i et nytt dokument fra 2006 (The White House 2002; The White House 2006).

To sentrale element i doktrinen er ”unilateralisme”, og retten til å gå til ”forkjøpsangrep”. I Bushs sikkerhetsstrategi fra 2002 er disse elementene formulert slik:

*“While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, **we will not hesitate to act alone**, if necessary, to exercise our right of selfdefense **by acting pre-emptively** against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and denying further sponsorship , support, and sanctuary to terrorists by convincing or **compelling states to accept their sovereign responsibility**”* (The White House 2002: 6 [min utheving]).

Strategien åpner også for å gå til forkjøpsangrep mot stater som er i ferd med å skaffe seg masseødelegglesesvåpen, og nevner Irak og Nord-Korea (The White House 2002: 13-16). De to neste elementene i strategien er sterkt knyttet til neokonservativ tenkning om å skape og opprettholde et ”Pax America.” Bush hadde allerede i sin tiltredelsestale erklært at han ville arbeide for å opprettholde det amerikanske militærapparatet på et nivå som ikke kunne utfordres av andre stater eller grupper av stater. Samme militære målsetting er nedfelt i sikkerhetsstrategien fra 2002 (The White House 2002: 29).

Videre legger Bush i sikkerhetsstrategien stor vekt på Kina, slik de neokonservative tenkerne i PNAC hadde gjort i sitt forsvarspolitiske dokument fra 1999. Strategien tar ikke i bruk ordbruken ”Pax America”, men gjennom en argumentasjon for å opprettholde et globalt amerikansk, militært hegemoni er strategien påfallende lik de neokonservative tenkernes manifest fra 2000.

Sikkerhetsstrategien formulerer det på denne måten:

“We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military’s highest priority is to defend the United States. To do so effectively, our military must:

- *assure our allies and friends;*
- *dissuade future military competition;*
- *deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and*
- *decisively defeat any adversary if deterrence fails.*

(The White House 2002: 29).

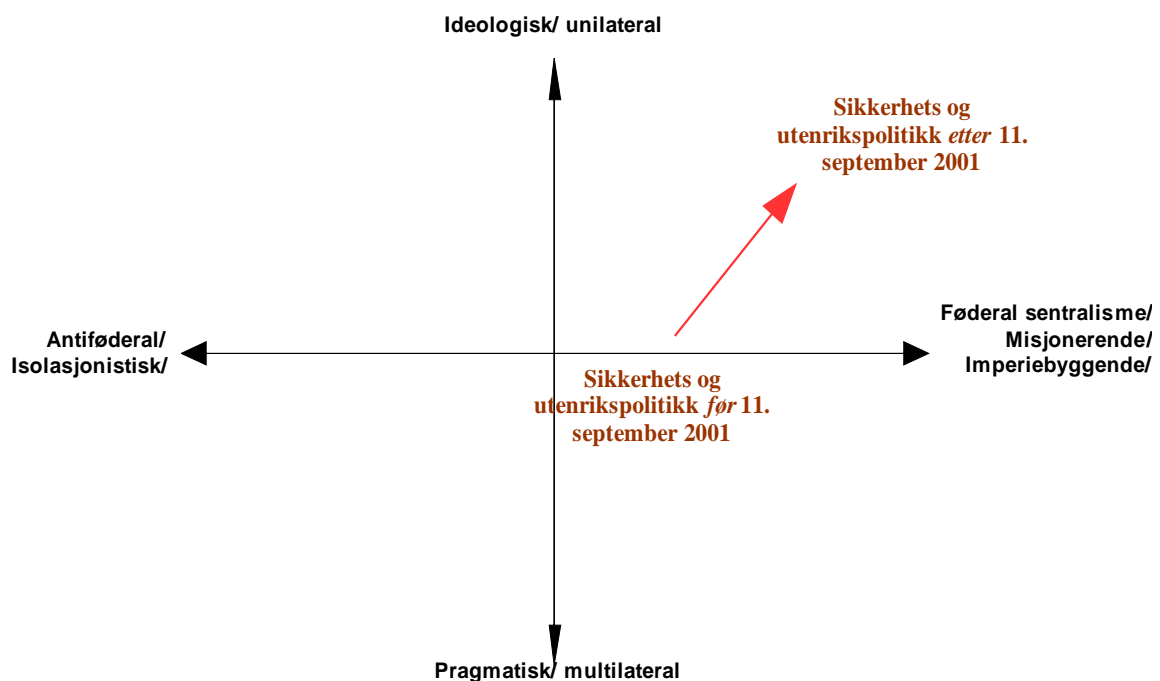
5.5 Skiftet i utenrikspolitikk satt inn i modellen

I året som gikk etter terroraksjonene 11. september 2001 hadde president Bush gradvis endret sin utenrikspolitiske profil. Under valgkampen, i november 1999, hadde presidenten argumentert for *"Idealism, without illusions. Confidence, without conceit. Realism, in the service of American ideals"* (Bush 1999).

Den nye sikkerhetsstrategien tegnet et helt annet bilde av Bushs utenrikspolitikk. I strategiens forord, undertegnet av presidenten, står det å lese:

"Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world." (White House 2002).

På bakgrunn av de funn jeg har gjort i dette kapittelet, vil jeg ved hjelp av modellen jeg introduserte i kapittel 2, forsøke å visualisere endringen som hadde skjedd i amerikansk utenrikspolitikk:



Figur 6. Tyngdepunktet i Bush sin utenrikspolitikk. En sammenlikning av politikk før og etter 11. september 2001.

6. Kapittel

Bush-administrasjonens sikkerhetsråd som garbage can

6.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg først vurdere i hvilken grad terroraksjonene 11. september 2001, i tråd med Zegart (1999), var med på å skyve utenrikspolitiske beslutninger inn i Det hvite hus. Videre summerer jeg opp funnene jeg har gjort i den empiriske analysen og vurderer om resultatene kan forstås i et garbage can-perspektiv på beslutningsatferd.

Garbage can-perspektivet legger til grunn at flytende deltakelse, tvetydige mål og dårlig forståtte mål-middel-sammenhenger har innvirkning på organisasjoners faktiske atferd. Uklare mål åpner for overraskelser hva angår organisasjonens dagsorden (Egeberg 1984: 49).

I tråd med et garbage can-perspektiv vil jeg i dette kapittelet vurdere i hvilken grad beslutningsatferden i Bush-administrasjonens sikkerhetsråd kan oppfattes som flytende, i hvilken grad mål og midler kan anses som dårlig forstått, og i hvilken grad rolleinhaverne i sikkerhetsrådet har hatt ulik forståelse av teknologi og meningsinnhold.

6.2 11. september som katalysator for endring

Som vi har sett i kapittel 5.2, la president George W. Bush ved sin tiltredelse opp til å slanke Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC). Hensikten var å flytte beslutninger fra Det hvite hus tilbake til gjeldende departementer (Rothkopf 2005: 405). Dermed

kunne det se ut til at Powell og Rice sammen hadde tatt grep om Bush-administrasjonens utenrikspolitikk. Dette skulle endre seg etter 11. september 2001.

Som vi har sett, kan viktige hendelser – i tråd med Zegarts (1999) modell for nasjonale sikkerhetspolitiske organisasjoner – føre til endring i en sikkerhetspolitisk organisasjons beslutningsatferd. I tilfellet med Det nasjonale sikkerhetsrådet vil slike hendelser ifølge Zegart underbygge visse strukturelle trekk ved organisasjonen; trekk som legger til rette for at utenrikspolitiske beslutningsprosesser trekkes inn i Det hvite hus, på bekostning av utenriksdepartementet (ibid: 104-108).

Funnene i denne oppgaven kan tyde på at terroraksjonene i New York og Washington D.C. den 11. september 2001 hadde tilsvarende effekt på Bush-administrasjonens utenrikspolitikk. Ansvarsområder som tidligere var knyttet til utenriksdepartementet – som forholdet til Irak, Afghanistan og situasjonen i Somalia – ble nå tema for diskusjon på alle nivåer i sikkerhetsrådet. Det vil si at presidenten og hans sikkerhetspolitiske stab strammet grepet om politikktutformingen i disse utenrikspolitiske spørsmålene.

Tatt i betraktning presidentens overordende ansvar for amerikansk utenrikspolitikk er det vanskelig å tenke seg at president Bush ville fortsatt med ”business as usual” i etterkant av terroraksjonene (Ash 2004: 101). I innenrikspolitiske spørsmål vil presidenten alltid kunne skylde på andre innenrikspolitiske faktorer, som Kongressen, ulike interessegrupper, eller økonomiske faktorer utenfor hans kontroll, dersom noe går galt.

I utenrikspolitikken er det annerledes. Her er presidenten nærmest enerådende, noe som også fører til at han holdes personlig ansvarlig dersom USA ikke lykkes (Zegart 1999: 95-96). Det finnes med andre ord klare motivasjonsfaktorer for presidenten til å ta kontrollen over utenrikspolitikken. Med en sikkerhetspolitisk stab på over 100 personer har han også virkemidlene til å gjøre det.

Irak-politikken er antakelig det beste eksempelet i så måte: Allerede i august 2002 opprettet Bush en ”White House Iraq Group” for å koordinere administrasjonens Irak-politikk. Til tross for at gruppens oppgaver hadde betydning for arbeidet i flere departement, besto den utelukkende av representanter for Det hvite

hus, inklusive visepresident Dick Cheney, stabssjef Andrew Card, Bushs rådgiver Karl Rove, Cheneys rådgiver Lewis Libby, og sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice (Washington Post 10.8.2003).

Et annet uttrykk for hvordan presidenten strammet grepet om utenrikspolitikken er den bemanningsmessige oppbyggingen av Det nasjonale sikkerhetsrådet. Mens Bush ved sin tiltredelse hadde kuttet bemanningen i rådet med nesten 30 prosent, ble staben gradvis bygd opp igjen i månedene etter 11. september, helt til den fire år seinere var større enn ved Bushs tiltredelse som president. (Rothkopf 2005: 405).

6.3 Bush-administrasjonens sikkerhetsråd som garbage can

Som vi har sett i kapittel 5, oppsummert i figur 6, representerte Bushs sikkerhetsstrategi fra 2002 et dramatisk brudd med politikken han gikk til valg på. Jeg har derfor funnet grunn til å spørre om 11. september-aksjonene ikke bare førte til at ansvaret for politikkkutformingene, i tråd med Zegarts modell, ble flyttet inn i Det hvite hus, men om aksjonene også rokket ved grunnleggende beslutningsstrukturer i administrasjonen. Spørsmålet er om Bush-administrasjonens reorganisering av amerikansk utenrikspolitikk kan forstås som en garbage can-prosess; høyst kontekstuelle kombinasjoner av mennesker, valgmuligheter, problemer og løsninger.

Tolket ut fra et garbage can-perspektiv kan endringene delvis forklares med den uformelle beslutningsstrukturen i Det nasjonale sikkerhetsrådet. Allerede kvelden etter terroraksjonene åpnet Bush for det som i praksis var en bred diskusjon om administrasjonens utenrikspolitiske fundament. En mengde nye utenrikspolitiske problem og løsninger fikk tilgang til beslutningsprosessene. Terroraksjonene hadde med andre ord vært med på å endre sikkerhetsrådets aksessstruktur for utenrikspolitiske problemer og løsninger. Det kan virke som aksjonene var utløsende for en prosess som kan minne om omorganiseringsprosesser i et garbage can perspektiv. Det var president Bush sin utenrikspolitikk som skulle omorganiseres.

6.3.1 Uklar mål/middel-forståelse

Sentralt i garbage can-teorien er fokuset på hvordan oppmerksomheten styres under tvetydighet (March og Olsen 1976: 38). Dette har betydning når vi skal studere beslutningsprosessene i Bush-administrasjonen.

Allerede under Bushs valgkampanje var det knyttet uklarheter til hans utenrikspolitiske målsettinger. På den ene siden hadde han argumentert for en klart definert interessebasert utenrikspolitikk. På den annen side ønsket han videre styrking av det amerikanske forsvaret, bygging av rakettforsvar og ønsket en generelt mer unilateral tilnærming til utenrikspolitikken enn den utfordrer Al Gore og sittende president Clinton hadde stått for.

Tvetydigheten kom også til uttrykk i Bushs valg av utenrikspolitiske rådgivere. Den Stanford-utdannede, og Brent Scowcroft-inspirerte Condoleezza Rice kan oppfattes som representant for en realpolitisk skole, mens den Strauss-inspirerte Paul Wolfowitz med sin tilknytning til PNAC kan ses som ideologisk neokonservativ. Begge var enige om behovet for opprustning og utbygging av det amerikanske forsvaret, men når det gjaldt tilnærming til utenrikspolitikken, er det all grunn til å tro at de hadde vidt forskjellig syn. Den realpolitiske retorikken Bush benyttet seg av under valgkampen, kan derfor synes å være utmeislet av Condoleezza Rice, som både formelt og personlig sto nærmere Bush enn det Wolfowitz gjorde.

Samtidig som 11. september ga nye og gamle utenrikspolitiske problemer aksess til sikkerhetsrådet, var uenigheten stor internt i rådet om virkemiddelbruk. Og samtidig som beslutningsmyndigheten i stadig flere utenrikspolitiske saker ble trukket inn i Det hvite hus, ble aksesstrukturen i tråd med et garbage can-perspektiv mer usegmentert, og det oppsto tvetydighet i defineringen av problem og løsninger i krigen mot terror.

Stadig nye utenrikspolitiske saker ble gjort til tema for "krigen mot terror". Problemene som i første omgang ble definert til å omhandle al-Qa'ida, ble etter hvert utvidet til også å gjelde andre organisasjoner og etter hvert stater, som palestinske Hamas og libanesiske Hizbollah, samt Irak, Iran, Syria og Nord-Korea. Alle disse aktørene ble definert som "problemer" i krigen mot terror, selv om de ikke hadde hatt noe å gjøre med terroraksjonene 11. september 2001.

6.3.2 Flytende deltakelse

Som vi har sett, legger lovgivningen få begrensninger på hvordan presidenten skal styre sitt sikkerhetsråd. At utenrikspolitiske beslutninger ble trukket inn i Det hvite hus, førte dermed til at de også ble behandlet i et organ uten formelle beslutningsprosedyrer. Uformelle strukturer har derfor stor betydning for sikkerhetsrådets beslutningsatferd (Inderfurth og Johnson [red.] 2004; Sorensen 2004; Rothkopf 2005; Strong 2005)

Kjennetegnet ved slike uformelle beslutningsstrukturer er at uformelle forbindelser og personlige egenskaper blir viktigere for beslutningsutfallet enn formell organisasjonsstruktur. Med tanke på Bushs begrensede utenrikspolitiske erfaring ble uformelle kontaktnett kanskje enda viktigere i kampen om å påvirke presidenten.

Personlig innflytelse er nødvendigvis vanskelig å måle. På bakgrunn av endringene vi har sett i administrasjonens politikk (gjengitt i figur 6) og de politiske aktørene i sikkerhetsrådets utenrikspolitiske ståsted (gjengitt i figur 5), er det likevel mulig å sannsynliggjøre hvordan de uformelle beslutningsstrukturene endret seg i etterkant av 11. september.

Visepresident Dick Cheney ser ut til å ha spilt en aktiv rolle. Vi har sett at han allerede ved sin tiltredelse fikk en mer sentral posisjon i sikkerhetsrådet enn det som var vanlig for visepresidenter, med formell møterett på alle nivåer i rådet. Innflytelsen gjenspeilet seg også i størrelsen på Cheneys utenrikspolitiske stab. Det er ukjent hvor stor denne staben er men ifølge Rothkopf (2005: 423) har visepresidentens utenrikspolitiske stab rundt 15 ansatte supplert med midlertidig ansatte og konsulenter.⁴ Dette er i så tilfelle unikt for en visepresident. Til sammenlikning hadde visepresident Al Gore tre rådgivere som arbeidet med utenriks- og sikkerhetspolitikk (ibid).

⁴ Enkelte av Rothkopf (2005) sine kilder i Det hvite hus har hevdet Cheneys utenrikspolitiske stab teller mer enn 30 ansatte.

Den usegmenterte beslutningsstrukturen kan også medføre at formelt sett likestilte rådgivere får ulik innflytelse avhengig av deres aktivitet, personlighet, samt mulighet og vilje til å jobbe for en sak.

Etter hvert som president Bush trakk flere og flere sikkerhetspolitiske beslutninger inn i Det hvite hus, økte Cheney's innflytelse. Presidenten hadde utvilsomt stor tillit til Cheney's råd. Visepresidenten hadde tjenestegjort som forsvarsminister i hans fars presidentperiode, han var stabsleder i Det hvite hus (Chief of staff) under president Ford, og hadde stor utenrikspolitisk erfaring. Cheney's bakgrunn fra Pentagon og tette personlige forbindelser til Rumsfeld og Wolfowitz ser dessuten ut til å ha fått betydning etter hvert som utenrikspolitikken ble mer militarisert. Rothkopf (2005: 420) understreker spesielt de tette forbindelsene mellom Cheney og Rumsfeld.

Ifølge Clarke (2004: 229) benyttet visepresidenten seg svært aktivt av sin møterett, og deltok aktivt på alle møter på ministernivå i sikkerhetsrådet. Utenriksminister Colin Powell har tjenestegjort under presidentene Reagan, George H. W. Bush og George W. Bush, og har fortalt i intervju med Rothkopf (2005: 421) at Cheney er den mest innflytelsesrike visepresidenten han har tjenestegjort sammen med: *"Oh, he is a senior policymaker. And policy advisor to the principals meetings. Unless he is out of town, he's there, whereas in the former administrations I've worked in, he might be there, he might not be there. And [Cheney's chief of staff] 'Scooter' [Libby] is there with his much larger staff, so it makes a difference"* (Rothkopf 2005: 421). Libby arbeidet i likhet med Cheney sammen med Wolfowitz i forsvarsdepartementet under president George H. W. Bush.

Mens Cheney fikk en stadig viktigere rolle, (han deltok på alle møter i sikkerhetsrådet,) og hadde fortrolige samtaler med presidenten etter hvert møte, kan det virke som Condoleezza Rices innflytelse over politikken var synkende i etterkant av 11. september. I månedene etter terroraksjonen så Rice på seg selv som en "koordinator", og ga sjelden uttrykk for sine egne meninger med mindre hun ble direkte spurt (Rothkopf 2005: 431).

De uformelle beslutningsstrukturene la også til rette for at andre aktive rådsmedlemmer, som viseforsvarsminister Paul Wolfowitz, fikk mulighet til å selge

inn sine hjertesaker. Som vi har sett, argumenterte Wolfowitz svært aktivt for at krigen mot terror måtte omfatte Irak. Han var også eneste statssekretær til stede under møtet på Camp David 15. september 2001 (Balz og Woodward 2005).

Wolfowitz hadde gode forbindelser til både Rumsfeld og Cheney, og nøt ifølge Dorrien (2004: 142) stor respekt hos Cheney etter perioden i forsvarsdepartementet under George H. W. Bush.

6.3.3 Ulik forståelse av teknologi

Etter hvert som stadig nye problemer ble definert som del av krigen mot terror, og dermed fikk aksess til beslutningsstrukturene i presidentens sikkerhetsråd, økte også presset for å finne kostnadseffektive løsninger. Mange av løsningsforslagene var, som vi har sett, av militær karakter. Hvis vi i tråd med garbage can-perspektivet anser USAs væpnede styrker som verktøy eller teknologi for å løse problemene som ble diskutert, hersket det stor uenighet om hvordan denne "teknologien" kunne brukes.

Tidlig i 2003 utga de to sentrale neokonservative tenkerne Lawrence F. Kaplan og William Kristol en bok der de argumenterte for amerikansk invasjon i Irak (Kaplan og Kristol 2003). I boka hevdet de to at det burde være relativt enkelt for USA å implementere et demokratisk regime i Bagdad, og at 75.000 amerikanske soldater antakelig var nok for å overvåke freden i etterkant av en regimeendring (Kaplan og Kristol 2003).

Disse oppfatningene passet bra for kreftene i administrasjonen som ville inkludere Irak i krigen mot terror. Forsvarsminister Rumsfeld gjorde seg tidlig til talsperson for Kaplan og Kristols syn. Ifølge Michael Gordon og Bernard Trainor, forfatterne av boka *"Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq"*, skal Rumsfeld ha presset general Tommy R. Franks til å akseptere en mindre invasjonsstyrke enn det generalen i utgangspunktet ønsket seg (New York Times 13.3.2006). USA invaderte til slut Irak i 2003, med 125.000 soldater. Til sammenlikning var koalisjonsstyrkene som i 1991 kastet den irakiske hæren ut av Kuwait på mer enn 800.000 mann, hvorav USA alene bidro med nesten 600.000 soldater.

Utenriksminister Powell hadde et helt annet synspunkt. Som vi har sett, hadde Powell som forsvarssjef under president George H. W. Bush videreutviklet Weinberger-doktrinen og tatt til orde for at USA i militær konflikt måtte ta i bruk overveldende militære styrker, for raskest mulig å nedkjempe fienden og avslutte konflikten (Weinberger 1984; Powell 1992).

Allerede under Golfkrigen i 1991 hadde daværende forsvarsminister Dick Cheney og hans rådgiver Paul Wolfowitz presentert alternative militære strategier for president George H. W. Bush, bak ryggen på Colin Powell, som på den tiden tjenestegjorde som forsvarssjef (Mann 2004: 187-188).

Det hersket med andre ord ulik forståelse internt i sikkerhetsrådet om hva som krevdes av militære styrker for å løse enkelte av de definerte ”problemene” i krigen mot terror.

Uenigheten gjaldt også hvordan det militære skulle styres. Cheney, Rumsfeld og Wolfowitz skal alle ha vært inspirert av Eliot A. Cohens bok *”Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime”* (2002). Cohen argumenterer for at sivile ledere til enhver tid må ta overordnede strategiske beslutninger i en krig, og ikke vise for mye ettergivenhet overfor sine militære ledere (Mann 2004: 196-197). Dette kom også til uttrykk i måten Rumsfeld håndterte krigen i Afghanistan og siden i Irak. Mens general Wesley Clark knapt hadde kontakt med utenriksminister William Cohen under krigen i Kosovo, fikk Rumsfeld daglige oppdateringer fra general Tommy Franks i Afghanistan. Forsvarsministeren holdt selv daglige media-brifinger, en oppgave Powell skjøttet som forsvarssjef i 1991 mens daværende forsvarsminister Dick Cheney ble stående i bakgrunnen (ibid: 307).

Oppsummert kan vi slå fast at karrierepolitikeren og forsvarsministeren Donald Rumsfeld hadde en helt annen forståelse av hvordan det militære (teknologien) kunne løse de problemene sikkerhetsrådet diskuterte, enn det generalen og utenriksministeren Colin Powell hadde.

6.3.4 Ulikt meningsinnhold

Beslutningssituasjoner i garbage can-perspektiv er kjennetegnet av sterk tvetydighet i definering av problemer og løsninger. Ulike deltakere handler derfor på bakgrunn av

ulik definering av situasjonen (March og Olsen 1989: 82). Ulike perspektiver og forventninger kan legge til rette for enighet, men de fører samtidig til at samlet handling, innføring og evaluering blir vanskelig (Ibid: 83).

Et annet moment i garbage-can perspektivet er at nettopp beslutningenes tvetydighet gjør det mulig å samle politisk støtte bak en beslutning.

Ronald G. S. Brown viser i en casestudie fra 1979, *Reorganizing the National Health Service: A Case Study in Administrative Change*, hvordan omorganisering av helsesektoren i Storbritannia fikk ulikt meningsinnhold for de involverte i prosessen. Ulike deltakere assosierte ulike hjertesaker til prosessen, og deltakere som i utgangspunktet hadde motsatte synspunkter på reformen, kunne dermed samle seg om den. På denne måten kan tvetydige prosesser være nyttige rent politisk, i og med at de kan virke samlende (March og Olsen 1989: 83).

Tilsvarende kan en spørre seg om krigen mot terror etter hvert fikk ulikt meningsinnhold for de ulike deltakerne i Bush-administrasjonens sikkerhetsråd. George Tenet og CIA ønsket å assosiere krigen mot terror med al-Qa'ida og Taliban. Ifølge Balz og Woodward (2004: 274-276) fikk CIA i etterkant av 11. september nærmest blankofullmakt fra presidenten til å iverksette kampanjer i Afghanistan.

Ulike perspektiv og forventninger til en "løsning" kan ifølge garbage can legge til rette for enighet. Rumsfeld, og særlig Wolfowitz, var i utgangspunktet interesserte i å assosiere krigen mot terror med Irak. Som vi har sett, valgte Bush i første omgang å konsentrere krigføringen til Afghanistan, i tråd med rådene fra utenriksminister Colin Powell. Likevel ble aldri Irak-spørsmålet lagt til side. Allerede under de innledende diskusjonene i sikkerhetsrådet på Camp David 15. september 2001 var det stor enighet om at Afghanistan-kampanjen ville bli fulgt opp av en "fase to" i krigen mot terror (Balz og Woodward 2004: 274-276; Woodward 2004). Dermed var det duket for omkamp om Irak på et seinere tidspunkt.

6.3.5 Beslutningsatferd som "flight" og "oversight"

Som vi har sett i oppgavens kapittel 2.5 definerer Cohen, March og Olsen (1976: 33) tre måter en beslutning kan fattes på; *resolusjon*, *flight* og *oversight*. President Bushs utenrikspolitiske snuoperasjon foregikk gradvis, over en periode på minst et år. Det er

derfor vanskelig å definere beslutningsatferden vi har studert i denne oppgaven, innenfor én av de tre kategoriene.

Funn i oppgaven kan imidlertid tyde på at Det nasjonale sikkerhetsrådets beslutningsatferd i etterkant av 11. september 2001 var en kombinasjon av *flight* og *oversight*. Den åpne aksesstrukturen i sikkerhetsrådet etter terroraksjonene førte som vi har sett til at rådet fikk problemer med oppmerksomhet. I etterkant av den vellykkede invasjonen av Afghanistan valgte sikkerhetsrådet å utsette elimineringen av al-Qa'ida (*flight*), samtidig som de valgte å fokusere andre problemer (*oversight*).

Mot dette kan det innvendes at kampene i Afghanistan foregikk parallelt med forberedelsene til krigen i Irak. Det er derfor grunn til å understreke at jeg i denne oppgaven har fokusert på beslutningsatferd på det institusjonelle nivå, ikke på det Thompson (1967: 10) definerer som det *administrative* eller *tekniske nivå*. Hvilke beslutninger som eventuelt ble fattet på det operative nivå i Afghanistan, eller på det administrative nivå i Washington D.C., ligger utenfor omfanget av min oppgave.

Kapittel 7

Oppsummering

Tema for denne oppgaven har vært hvordan terroraksjonene 11. september 2001 påvirket beslutningsatferden i president George W. Bushs nasjonale sikkerhetsråd. To spørsmål har vært sentrale i analysen. Først har jeg villet undersøke i hvilken grad terroraksjonene, i tråd med Zegarts (1999) modell for sikkerhetspolitiske organisasjoner, førte til endring i Det nasjonale sikkerhetsrådets (NSC) *faktiske atferdsstruktur*. Med det mener jeg om terroraksjonene påvirket beslutningsstrukturen og aksessstrukturen i rådet.

For det andre har jeg forsøkt å forklare sikkerhetsrådets beslutningsatferd ut fra Cohen, March og Olsens (1972) garbage can-perspektiv.

Utgangspunktet for analysen har vært Amy B. Zegarts (1999) modell for nasjonale sikkerhetspolitiske organisasjoner, og hennes tese om at viktige hendelser påvirker sikkerhetsrådets beslutningsatferd, ved at beslutninger trekkes inn i Det hvite hus.

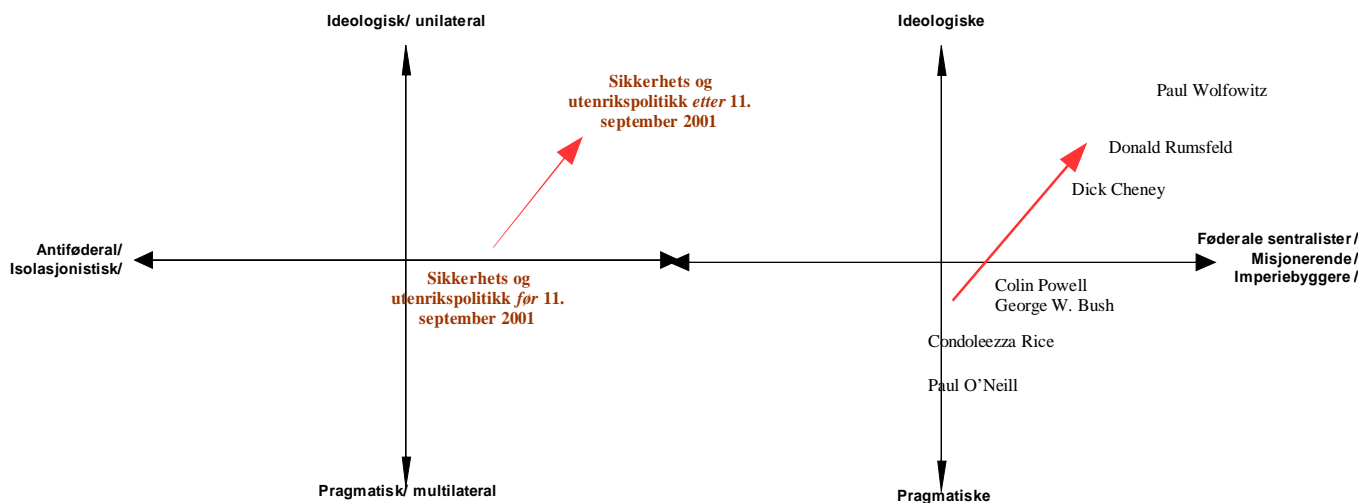
For å besvare oppgavens to problemstillinger har jeg studert Det nasjonale sikkerhetsrådets formelle normative struktur og faktiske atferdsstruktur. Jeg har også analysert hvilke utenrikspolitiske ideer, problemer og løsninger som hadde aksess til president Bushs nasjonale sikkerhetsråd.

I oppgaven har vi sett hvordan sikkerhetslovgivningen legger få begrensninger på Det nasjonale sikkerhetsrådets formelle normative struktur. Vi har også sett at president George W. Bush ønsket å utforme et sikkerhetsråd som i første omgang skulle fungere som koordineringsorgan framfor et besluttende organ.

Funnene i oppgaven tyder på at Bush ikke lyktes med sin innledende strategi om å flytte beslutninger ut av sikkerhetsrådet. Tvert imot indikerer mine funn at sikkerhetsrådets aksess- og beslutningsstruktur ble kraftig påvirket av terroraksjonene

11. september 2001, og at viktige utenrikspolitiske beslutninger i tråd med Zegart ble trukket inn i Det hvite hus. Oppgavens første hypotese, om at 11. september påvirket beslutningsatferden i sikkerhetsrådet må derfor sies å være styrket av oppgavens funn.

Funn i oppgaven kan også tyde på at tyngdepunktet i politikkutforming i etterkant av 11. september 2001 flyttet seg: fra sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice og utenriksminister Colin Powell til visepresident Dick Cheney og forsvarsminister Donald Rumsfeld. Dette er i tilfelle uttrykk for den endringen vi har påvist i oppgaven, der flere og flere beslutninger ble gjort til gjenstand for behandling i sikkerhetsrådet på bekostning av utenriksdepartementet. Sammenhengen kommer enda tydeligere fram, dersom vi sammenlikner funnene i oppgavens kapittel 3, med funnene i oppgavens kapittel 5:



Figur 7: Sammenlikning av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk før og etter 11. september 2001, med sikkerhetsrådets ideologiske ståsted i samme periode.

Endringer i sikkerhetsrådets beslutningsatferd kan dermed se ut til å ha hatt effekt på administrasjonens utenrikspolitikk. Men selv om mine funn kan tyde på en slik sammenheng, er det vanskeligere å fastslå med sikkerhet om denne effekten (endring i utenrikspolitikk) skyldes endring i beslutningsatferd, eller om den kan skyldes andre faktorer.

En alternativ forklaringsfaktor kan være at det er *de enkelte medlemmene* av Det nasjonale sikkerhetsrådet som har endret sitt utenrikspolitiske ståsted, og at tyngdepunktet i politikkutformingen er uforandret. Eksempelvis tyder mye på at president George W. Bush selv endret mange av sine utenrikspolitiske synspunkter i månedene etter 11. september 2001.

Jeg finner det imidlertid mindre sannsynlig at utenriksminister Colin Powell og finansminister Paul O'Neill endret sine grunnleggende synspunkter. O'Neill ble tvunget til å gå av som minister etter mindre enn to år og har i ettertid vært en skarp kritiker av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk. Tilsvarende valgte Colin Powell å gå av som utenriksminister etter Bushs første presidentperiode, uten at han på samme måte som O'Neill har kritisert administrasjonen i ettertid. Dette er imidlertid spørsmål det er vanskelig å konkludere entydig på baserte på en oppgave som denne.

At sikkerhetsrådgiver Condoleezza Rice skal ha mistet innflytelse over utenrikspolitikken, samtidig som visepresident Cheney økte sin innflytelse, kan virke paradoksalt. Vi har imidlertid sett at Rice, i motsetning til tidligere markante sikkerhetsrådgivere, i tråd med Crabb og Mulcahy (1991), tilstrebet en rolle som *koordinator* framfor en rolle som *agent*. Det er derfor ikke usannsynlig at hennes politiske posisjon internt i sikkerhetsrådet kan ha blitt svekket etter hvert som Cheney og Rumsfeld økte sin innflytelse.

Sammenfattet tyder dette på terroraksjonene i USA 11. september 2001 ikke bare hadde effekt på sikkerhetsrådets beslutningsatferd, men kanskje også på enkelte av aktørenes politiske synspunkter.

Som trinn to i analysen har jeg forsøkt å forklare beslutningsatferden i Bush-administrasjonens sikkerhetsråd ut fra et garbage can-perspektiv.

Den teoretiske analysen jeg har foretatt i oppgavens kapittel 6, kan tyde på at perspektivet innehar en viss forklaringskraft for caset jeg har studert. Studien viser at beslutningsstrukturen i Det nasjonale sikkerhetsrådet generelt framstår som uformell. Samtidig viser funn i oppgaven hvordan 11. september åpnet sikkerhetsrådet for et vell av nye problemer og løsninger, noe som sammenfaller bra med et garbage can-

perspektiv. Funn i oppgaven tyder også på at ulike aktører i sikkerhetsrådet ga omorganiseringen av utenrikspolitikken ulikt meningsinnhold.

Omfattende reorganisering kan betegnes som et spill der *oppmerksomhet* er problematisk (March og Olsen 1989: 80). På tilsvarende vis kan det se ut til om Bush-administrasjonens reorganisering av amerikansk utenrikspolitikk delvis kan forklares ut fra en kontekstuell kombinasjon av mennesker, valg muligheter, problemer og løsninger. Alle disse faktorene tyder på at garbage can-perspektivet har god forklaringskraft for det caset som er studert. Oppgavens andre hypotese, at den generelle mangelen på presise regler for å kontrollere aksess gjorde det sannsynlig at beslutningsatferden i sikkerhetsrådet ble en garbage can-prosess, ser derfor ut til å være styrket av oppgavens funn.

Til tross for sikkerhetsrådets sentrale betydning for utforming av amerikansk sikkerhets- og utenrikspolitikk finnes det få organisasjonsteoretiske analyser av institusjonen. I min oppgave har jeg begrenset meg til å studere beslutningsatferd i sikkerhetsrådet under president George W. Bushs første presidentperiode. Spørsmålet om institusjonelle tilnærminger – eksempelvis garbage can – kan ha mer generell forklaringskraft for sikkerhetsrådets beslutningsatferd ligger utenfor omfanget av denne oppgaven, men rettferdiggjør etter mitt syn nærmere undersøkelse.

Kildeliste

- Allison, Graham T. (1969): *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, Vol. 63, No. 3, side 689-718.
- Allison, Graham T. (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman, New York
- Allison, Graham T. og Peter Szanton (1976): *Remaking Foreign Policy. The organizational connection*. Basic Books, New York.
- Alliosn, Graham T og Philip Zelikow (1999): *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Longman, New York.
- Andersen, Svein S. (1997): *Case studier og generalisering – forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Ash, Timoty Garton (2004): *Free World*. Random House, New York.
- Balz, Dan og Bob Woodward (2004): “The War Against Terrorism”. I: Inderfurth, Karl F. og Loch K. Johnson, (red): *Fateful Decisions. Inside The National Security Council*. Oxford University Press, New York, 2004.
- Baylis, John og Steve Smith (2006): *The Globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford University Press, Oxford.
- Baylis, John og Steve Smith 2006 (red) (2006): *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford University Press, 2006.
- Brzezinski, Zbigniew (1983): *Power and principle: memoirs of The National Security Adviser 1977-1981*. Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Bowles, Nigel (1998): *Government and politics of the United States*. Macmillan Press Ltd., London.
- Buchanan, Patrick J. (1999): *A republic, not an empire. Reclaiming America’s destiny*. Regnery Publishing, Inc., Washington D.C.
- Buchanan, Patrick J. (1999b): *A New Americanism*. Tale på Cato Institute, Washington, D.C., 22. november 1999 [online]. URL: <http://www.buchanan.org/pa-99-1122-cato.html> [Siste lesedato 13.12.2006].

-
- Burnham, James (1947): *The struggle for the world*. Jonathan Cape, London.
 - Bush, George W. (1999): "A distinctly American Internationalism". Tale på president Ronald Reagan biblioteket, Simi, California, 19. November 1999 [online]. URL: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm> [Siste lesedato: 22.3.2007].
 - Bush, George W. (2001a): *President George W. Bush's Inaugural Address* [online]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/print/inaugural-address.html> [Siste lesedato: 4.12.2006]
 - Bush, George W. (2001b): *National Security Presidential Directive 1*. The White House, Washington DC, 13. februar 2001 [online]. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm> [Siste lesedato: 20.12.2006].
 - Bush, George W. (2001c): *Statement by the President in His Address to the Nation*". The White House, 11.9.2001 [online]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> [Siste lesedato 15.3.2007].
 - Bush, George W. (2002): *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*. 29. januar 2002 [online]. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> [Siste lesedato: 27.3.2007].
 - Carothers, Thomas (2006): *The backlash against democratic promotion*. Foreign Affairs mars/april 2006.
 - Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo.
 - Christensen, Tom (2001): *Administrative reform: Changing Leadership roles?* Governance. An International Journal of Policy and Administration. 14 (4) 2001. Blackwell Publishers Ltd,.
 - Clarke, Richard (2001): *Memorandum for Condoleezza Rice. From Richard Clarke. Presidential Policy Initiative/Review – The Al-Qida Network*. National Security Council, Washington D.C., 25. januar 2001. [online] URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB147/clarke%20memo.pdf> [Siste lesedato 14.4.2007].

-
- Clarke, Richard (2004): *Against all enemies. Inside America's War on Terror*. Free Press, New York, 2004.
 - Clinton, William J. (1993): *Organisation of the National Security Council. Presidential Decision Directive PDD 2*. The White House, Washington D.C, 20. januar 1993.
 - Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972): *A Garbage Can Modell of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly, Vol 17, No. 1. (Mar., 1972), side 1-25.
 - Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1976): "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance." I: *Ambiguity and choice in organizations*. March, J. og Olsen, J. P. (red.). Universitetsforlaget, Oslo, 1976.
 - Cooper, Robert (2003): *The breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*. Atlantic Books, London, 2004.
 - Crabb, Cecil V. og Kevin V. Mulcahy (1990): *American National Security: A Presidential Perspective*. Thomson Brooks/Cole, Boston.
 - Daalder, Ivo H. og James M. Lindsay (2003): *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*. The Brookings Institution, Washington D.C.
 - Doherty, Brian (1999): *Libertarianism and the Old Right*. SpintechMag.com, 12. mai 1999. [online] URL: <http://lewrockwell.com/rockwell/oldright.html> [Siste lesedato: 12.12.2006].
 - Dorrien, Garry (2004): *Imperial Designs. Neoconservatism and the New Pax Americana*. Routledge, New York.
 - Easton, David (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf, New York.
 - Eberstadt, Ferdinand (1945): "Conclusions and recommendations" [reprint]. I: Inderfurth, Karl F. og Johnson, Loch K. (red.): *Fateful Decisions. Inside the national security council*. Oxford University Press, 2004.
 - Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Tano Aschehoug, Oslo.

-
- Egeberg, Morten (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag i en anvendt statsvitenskap*. Tano A.S, Oslo.
 - Fayol, Henri (1967): *General and Industrial Management*. Pitman, New York.
 - Finnemore, Martha og Kathryn Sicking (1998): *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization* 52 (4) (Okt.), side 887-917.
 - Francis, Samuel (2002): *The Paleo Persuasion*. *The American Conservative*. December 16, 2002 Issue. [online]. URL: http://www.amconmag.com/12_16/review6.html [Siste lesedato 12.12.2006].
 - George, Alexander L. (1980): *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Westview Press, Boulder, Colo.
 - Gilpin, Robert (1981): *War and change in World Politics*. Cambridge University Press. New York.
 - Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen". I: Holter, Harry og Rangvald Kalleberg (red.) (1996): *Kvantitative metoder i samfunnsforskningen*. Universitetsforlaget, Oslo.
 - Halper, Stefan, og Clarke, Jonathan (2004): *America Alone. The neo-Conservatives and the Global Order*. Cambridge University Press, Cambridge.
 - Hellevik, Ottar (2000): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.
 - Hobson, Christopher (2005): *A forward strategy of freedom in the Middel East: US democracy promotion and the war on terror*. *Australian journal of International Affairs* 59(1): 39-53.
 - Hollis, Martin og Steve Smith, (1990): *Explaining and understanding in International Relations*. Clarendon Press, Oxford.
 - Huntington, Samuel P. (1991): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon and Schubert.
 - Ikenberry, John G. (red.) (2002): *America unrivaled. The future of the balance of power*. Cornell University Press, New York.
 - Ikenberry, John G. (2004a): "Liberal Hegemony or Empire? American Power in the Age of Unipolarity." I: Held, David, og Koenig Archibugi, Mathias

-
- (red.) (2004): *American power in the twenty-first century*. Polity Press, Cambridge.
- Ikenberry, John G. (2004b): *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Longman Publishing Group, 2004.
 - Inderfurth, Karl F., og Loch K. Johnson (red.) (2004): *Fateful decisions. Inside the national Security Council*. Oxford University Press, New York.
 - Inderfurth, Karl F., og Loch K. Johnson (2004a): "The Modern NSC." I: Inderfurth, Karl F., og Loch K. Johnson (red.) (2004): *Fateful decisions. Inside the national Security Council*. Oxford University Press, New York.
 - Inderfurth, Karl F., og Loch K. Johnson (2004b): "National Security advisers: Roles." I: Inderfurth, Karl F., og Loch K. Johnson (red.): *Fateful decisions. Inside the national Security Council*. Oxford University Press, New York.
 - Inderfurth, Karl F., og Loch K. Johnson (2004c): "National Security advisers: Profiles." I: Inderfurth, Karl F., og Loch K. Johnson (red.): *Fateful decisions. Inside the national Security Council*. Oxford University Press, New York.
 - Jackson, Robert, og George Sørensen (2003): *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. Oxford University Press, Oxford.
 - Jaffe, Lorna S. (1993): *Joint history office*. Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.
 - Jervis, Robert (2006): *The Remaking of a Unipolar World*. The Washington Quaterly, summer 2006.
 - Jick, Todd D. (1979): *Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action*. Administrative Science Quarterly, Vol. 24, No. 4, Qualitative Methodology, side 602-611.
 - Kagan, Robert og William Kristol (1996): *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*". Foreign Affairs 75 (July/August 1996), 18-32 [online] URL: <http://www.foreignaffairs.org/19960701faessay4210/william-kristol-robert-kagan/toward-a-neo-reaganite-foreign-policy.html> [Siste lesedato 10.4.07].
 - Kagan, Robert (2003): *Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. Atlantic Books, London.

- Kaplan, Lawrence F., og William Kristol (2003): *The war over Iraq: Saddam's tyranny and America's mission*. Encounter Books, San Francisco.
- Katzenstein, Peter J. (red.) (1996): *The culture of national security. Norms and identity in world politics*. Colombia University Press, New York.
- Keohane, Robert O. (2005): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton.
- Kennedy, Paul (2002): *The Eagle Has Landed: The New U.S. Global Military Position*. Financial Times, 1. februar 2002 [online]. URL: <http://www.uta.fi/FAST/US2/REF/pk-ft102.html> [Siste lesedato: 9.8.2006]
- Kissinger, Henry A. (1979): *White House Years*. Little, Brown, Boston.
- Kissinger, Henry A. (1994): *Diplomacy*. Simon & Schuster, New York.
- Knutsen, Torbjørn L. (1999): *The rise and fall of world orders*. Manchester University Press, Manchester.
- Krasner, Stephen D. (1978): *Defending the National Interest*. Princeton University Press, Princeton.
- Kratochwil, Friedrich (1989): *Rules, Normes, and Decisions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Krauthammer, Charles (1990): *The Unipolar Moment*". Foreign Affairs 70 (1), winter 1990/91.
- Krauthammer, Charles (2004): *In Defence of Democratic Realism*. The national interest, number 77, Fall.
- Kupchan, Charles A. (2002): *The End of the American Era. US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. Knopf, New York.
- Lubinskas, James (2000): *The End of Paleoconservatism*. Front Page Magazine, 30. November 2000. [online]. URL: <http://www.nationalinvestor.com/Experts-Lubinskas.htm> [Siste lesedato: 13.12.2006].
- Magnusson, Jan (1992): *Demokratiseringsprosessen i Östeuropa 1989 som en "garbage can"*. Statsvetenskaplig tidsskrift 1992, årg. 95 nr. 1, s 1-30. Fahlbeckska Stiftelsen, Lund.

-
- Mann, James (2004): *Rise of the Vulcans. The history of Bush's War Cabinet*. Viking, Penguin Group, New York.
 - March, James G. og Herbert A. Simon (1958): *Organizations*. John Wiley, New York.
 - March, James G. og Johan P. Olsen (1976): "Organizational Choice under Ambiguity." I: *Ambiguity and choice in organizations*. March, J. og Olsen, J. P. (red.). Universitetsforlaget, Oslo, 1976.
 - March, James G. og Johan. P. Olsen (1984): *The new institutionalism: Organizational factors in Political life*. American political science review. 1984, Vol. 78, s. 734-749.
 - March, James G. og Johan. P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The organizational Bias of Politics*. The Free Press, New York, 1989.
 - March, James G. og Johan P. Olsen (1998): *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. International Organization 52, 4, Autumn 1998, side 943-969.
 - March, James G. og Johan. P. Olsen, (2001): *Garbage Cans, new institutionalism and the study of politics*. American political science review. 2001, Vol. 95 s. 191-198.
 - Mastanduno, Michael (1997): *Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*. International Security, 21, 4, Spring.
 - Masuch, Michael og David P. LaPotin (1989): *Beyond Garbage Cans: An AIModel of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly (34: 1), 38-67.
 - Mattern, Janice Bially (2005): *Why Soft Power Isn't So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics*. Millenium: Journal of International Studies. Vol. 33 nr. 3. 2005.
 - May, Ernest R. (2004): "The development of political-Military consultation in the United States." I: *Fateful decisions. Inside the national Security Council*. Inderfurth, Karl F. og Loch K. Johnson (red.) Oxford University Press, Oxford.

-
- McCoy, Donald R. (1967): *Calvin Coolidge: The Quiet President*. Macmillan, New York.
 - Mead, Walter R. (2003): *Special Providence. American foreign policy and how it changed the world*. The Century Foundation, New York.
 - Mearsheimer, John, J. (2001): *The tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company, New York.
 - Melby, Svein (1998): "Amerikansk sikkerhetspolitikk mot år 2000". I Kjøhlberg, A. og Bull, B. (red.) (2002): *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold*. Europa-programmet, Oslo, 1998.
 - Melby, Svein (2002): *Sivil-militær splittelse og amerikansk sikkerhetspolitikk*. Nupi-notat; 625. NUPI, Oslo.
 - Melby, Svein (2004): *Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk*. Aschehoug, Oslo.
 - Morgenthau, Hans J. (1993): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Revised by Kenneth W. Thompson. McGraw-Hill, New York.
 - *National Security act of 1947*. United States Intelligence community, Washington D.C., 1947. URL: http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml [Siste lesedato 25.2.2007].
 - Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt. En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget, Oslo.
 - New York Times (11.3.2006): *Dash to Baghdad Left Top US Generals Divided* .[online] URL: <http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F20F16FB3B550C708DDDA0894DE404482> [Siste lesedato 24.4.2007].
 - Nye, Joseph S. Jr. (1990): *Bound to lead. The changing nature of American power*. Basic Books, New York.
 - Nye, Joseph S. Jr. (2002): *The Paradox of American Power. Why the worlds only superpower cant go it alone*. Oxford University Press, New York, 2003.
 - Nye, Joseph S. Jr. (2004): *Soft Power, The means to success in world politics*. Public Affairs, New York, 2004.

-
- Podhoretz, Norman (2006): *Is the Bush Doctrine Dead?* Commentary, September 2006. URL: <http://www.commentarymagazine.com/cm/main/viewArticle.aip?article=com.commentarymagazine.content.Article::10107> [Siste lesedato 7.12.2006]
 - Powell, Colin L. (1989): "The NSC Advisor: Process Manager and More". *The Bureaucrat* 18 (summer 1989), side 45-47. I: Inderfurth, Karl F. og Loch K. Johnson (2004) (red.): *Fateful Decisions. Inside the National Security Council*. Oxford University Press, Oxford.
 - Powell, Colin L. (1992): *U.S. Forces: Challenges Ahead*. Foreign Affairs, Vol. 71: 5, Winter 1992/93.
 - Project for a New American Century (PNAC) (1997): *Statement of Principles* [online]. URL: <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm> [Siste lesedato: 11.3.2007].
 - Project for a New American Century (PNAC) (1998): *Letter to President Clinton on Iraq* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm> [Siste lesedato: 11.3.2007].
 - Project for a New American Century (PNAC) (2000): *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century* [online] URL: <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf> [Siste lesedato 24.4.2007].
 - Project for a New American Century (PNAC) (2003): *Letter to President Bush on the defence budget* [online]. URL: <http://www.newamericancentury.org/defense-20030123.htm> [Siste lesedato: 11.3.2007].
 - Rice, Condoleezza (2001): *Campaign 2000: Promoting the national Interests*. Foreign Affairs, Januar/ februar 2000.
 - Rockman, Bert A. (1981): *America's Departements of State: Irregular and Regular Syndroms of Policy Making*. *American Political Sience Review* 75 (December), side 911-927.

-
- Rokwell, Llewellyn H. Rc., (2002): *What I learned from Paleoism*.
LewRockwell.com, 2002. [online]. URL:
<http://www.lewrockwell.com/rockwell/paleoism> [Siste lesedato: 12.12.2006].
 - Ross, Benjamin (2005): *George Bush's Philosophers*. Dissent Magazine,
summer 2005. URL: <http://www.dissentmagazine.org/article/?article=223>
[Siste lesedato: 10.4.2007].
 - Rothkopf, David (2005): *Running the world. The inside story of the national
security council and the architects of American power*. PublicAffairs, New
York.
 - Schlesinger, Arthur M. (2005): *War and the American Presidency*. Norton &
Company Inc. New York.
 - Schumpeter, Joseph A. (1994): *Capitalism, socialism and democracy*. Unwin
Paperbacks. London
 - Sciolino, Elaine (2004): "Condoleezza Rice". I: Inderfurth, Karl F. og Johnson,
Loch K "*Fateful Decisions. Inside the National Security Council*." Oxford
University Press, Oxford.
 - Scott, Richard W. (2003): *Organizations: Rational, Natural, and Open
Systems*. Pearson Education International, New Jersey, 2003.
 - Shultz, George Pratt (1993): *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of
State*. Charles Scribner's Sons, New York.
 - Sorensen, Theodore C. (1987): *The President and the Secretary of State*.
Foreign Affairs 66 (Winter 1987-88), side 231-48.
 - Sorensen, Theodore C. (2004): *Decision-making in the White House. The
Olive Branch or the Arrows*. Columbia University Press, New York.
 - Strong, Robert A. (2005): *Decisions and dilemmas. Case studies in presidential
Foreign policy making since 1945*. M.E. Sharpe, New York. 2. utgave.
 - Suskind, Ron (2004): *The Prince of Loyalty: George W. Bush, the White
House, and the Education of Paul O'Neill*. Simon and Schuster, New York.
 - Taylor, Fredrick W. (1998): *The principles of Scientific Management*. Dover
Publications, New York. [Første gang utgitt på Harper & Bros., 1911].

-
- Thompson, James D. (1967): *Organizations in action : social science bases of administrative theory*. McGraw-Hill, New York.
 - U.S. Intelligence Community (2007): URL:
<http://www.intelligence.gov/index.shtml> [Siste lesedato 7.4.2007].
 - Viotti, Paul R. (red.) (2005): *American Foreign Policy and National Security. A documentary record*. Pearson Education, New Jersey, 2005.
 - Wallerstein, Immanuel (2002): *The eagle has Crash Landed*. Foreign Policy, July/ August 2002.
 - Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*. Random House, New York.
 - Washington Post, 10.2.2001: *A Leaner and Less Visible NSC*. [online] URL:
<http://pqasb.pqarchiver.com/washingtonpost/access/68419607.html?dids=68419607:68419607&FMT=ABS&FMTS=ABS:FT&date=Feb+10%2C+2001&author=Karen+DeYoung+and+Steven+Mufson&pub=The+Washington+Post&edition=&startpage=A.01&desc=A+Leaner+and+Less+Visible+NSC> [Siste lesedato:27.3.2007]
 - Washington Post, 10.8.2003: *Depiction of Threat Outgrew Supporting Evidence*. [online] URL:
<http://pqasb.pqarchiver.com/washingtonpost/access/382644531.html?dids=382644531:382644531&FMT=ABS&FMTS=ABS:FT&date=Aug+10%2C+2003&author=Barton+Gellman++and+Walter+Pincus&pub=The+Washington+Post&edition=&startpage=A.01&desc=Depiction+of+Threat+Outgrew+Supporting+Evidence> [Siste lesedato: 27.3.2007].
 - Weinberger, Caspar W. (1984): *The Uses of Military Power*. Tale til “The National Press Club”, Washington D.C. 28. nov. 1984 [online]. URL:
http://www.afa.org/magazine/jan2004/military_power.pdf [Siste lesedato: 11.4.2007].
 - Weiner, Stephen S. (1976): “Participation, Deadlines, and Choice.” I: *Ambiguity and choice in organizations*. March, J. og Olsen, J. P. (red.). Universitetsforlaget, Oslo, 1976.

- Wendt, Alexander E. (1992): *Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics*. International Organization, Vol. 46, No. 2, side 391-425.
- Wendt, Alexander E. (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- White House, The (2002): *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C.
- White House, The (2006): *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C.
- Woodward, Bob (2004): *Plan of Attack*. Simon & Schuster, New York.
- Zegart, Amy B. (1999): *Flawed by design. The evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford University Press, California, 1999.
- 9/11 Commission, The (2004): *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Official Governmental Edition*. National Commission on Terrorist attacks upon the United States [online]. URL: <http://www.9-11commission.gov/report/index.htm> [Siste lesedato: 10.8.2006].